



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

## Die Niedersächsische Wolfsverordnung

Die Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V. hat im Rahmen der Verbandsanhörung zu dem dort vorgelegten Verordnungsentwurf Stellung genommen. Inzwischen hat die Niedersächsische Landesregierung sich auf einen finalen Entwurf verständigt, den sie mit Pressemitteilung vom 09. November 2020 veröffentlicht hat und der am 27. November 2020 in Kraft getreten ist.<sup>1</sup> Dieser enthält eine Reihe von kleineren Anpassungen im Vergleich zu dem vorgelegten Entwurf, die aber nichts an der grundsätzlichen Europarechtswidrigkeit ändern. Die nachfolgende Kommentierung bezieht sich auf den ursprünglichen Entwurf.

Berlin, 15.12.2020

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.

### I. Grundsätzliche Erwägungen:

Der vorliegende Verordnungsentwurf soll der Konkretisierung der §§ 45 und 45a BNatSchG dienen. Darüber hinaus soll der Vollzug der entsprechenden Regelungen vereinfacht werden. Die erforderliche Ermächtigungsgrundlage ergibt sich aus § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG. Um wirksam zu sein, müssen sich die entsprechenden Regelungen im Rahmen der Regelungen des § 45 Abs. 7 Satz 1-3 und (§ 45a BNatSchG) halten, da sie deren Umsetzung dienen.<sup>2</sup> Eine Erweiterung der bundesgesetzlichen Regelungen ist im Rahmen einer Verordnung nicht zulässig. Dies ergibt sich aus der Normenhierarchie des deutschen Rechts.

### Unzulässige Erweiterung der bundesgesetzlichen Regelungen

Der vorliegende Verordnungsentwurf geht jedoch in einigen Regelungen klar über die Grenzen der §§ 45, 45a BNatSchG hinaus, indem er die zugrunde liegenden gesetzlichen Anforderungen unzulässig verkürzt und dadurch den Anwendungsbereich der zugrunde liegenden Regelungen sogar noch

Sparkasse Münsterland Ost  
Bankleitzahl 400 501 50  
Konto 0000 496 448

<sup>1</sup> s. [VORIS NWolfVO | Landesnorm Niedersachsen | Gesamtausgabe | Niedersächsische Wolfsverordnung \(NWolfVO\) vom 20. November 2020 | gültig ab: 27.11.2020 \(nds-voris.de\)](#)

<sup>2</sup> s. Gellermann in Landmann/Rohmer, UmweltR, BNatSchG 2017, § 45 Rn. 31.

IBAN: DE84  
4005 0150 0000 4964 48  
BIC: WELADED1MST

erweitert. Dies ist umso bedenklicher, da es sich bei der betroffenen zugrunde liegenden Regelung um Ausnahmetatbestände zu einer strengen Schutznorm handelt, die auf europarechtlichen und internationalen Vorgaben basiert.

Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH sind die zugrunde liegenden europarechtlichen Ausnahmetatbestände des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie, und damit auch die auf diesen basierenden nationalen Regelungen, stets **restriktiv** auszulegen (s. EuGH, Urteile v. 11.01.2007, 10.10.2019 und 11.06.2020).

Hinsichtlich der Anforderungen an das Nichtvorhandensein von zumutbaren Alternativen beschränkt sich der Entwurf zum einen auf Vergrämungsmaßnahmen, die in der festgelegten Form nicht der anerkannten fachlichen Praxis entsprechen, sowie auf die Festlegung von Standards für zumutbare Herdenschutzmaßnahmen, die aber auch auf ein Minimum verkürzt werden bzw. ein vergleichsweise niedriges Niveau haben. Der Einsatz sonstiger zumutbarer Alternativen ist nicht vorgesehen.

Dies erscheint besonders bedenklich, da bereits die erst im Frühjahr in Kraft getretene bundesgesetzliche Regelung des § 45 a BNatSchG gegen europäisches Recht verstößt und zudem EU-Umweltkommissar Sinkevicius erst vor wenigen Wochen auf Anfrage noch einmal den strengen Schutzstauts des Wolfes und die entsprechenden strengen Anforderungen an die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen explizit bestätigt hat.<sup>3</sup>

### **Keine Konkretisierung der zugrunde liegenden Regelungen**

Eine Vereinfachung und Konkretisierung von gesetzlichen Regelungen geschieht typischerweise durch eine detailliertere Ausgestaltung der

<sup>3</sup> s. Pressemitteilung vom 21. Juli 2020, abrufbar unter:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses\\_qe/2020/002239/P9\\_RE\(2020\)0022\\_39\\_DE.pdf?fbclid=IwAR0K\\_HGG9VIPp40uhAoD4nw7Uv2J\\_OC5gYaF2ns\\_XxezL-PVKpjiifgLI](https://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses_qe/2020/002239/P9_RE(2020)0022_39_DE.pdf?fbclid=IwAR0K_HGG9VIPp40uhAoD4nw7Uv2J_OC5gYaF2ns_XxezL-PVKpjiifgLI)

entsprechenden Regelung sowie durch Festlegung von konkreten Einzelschritten bei deren Durchführung.

Erst kürzlich hat z.B. das VG Lüneburg in einem Beschluss bemängelt, dass in der konkreten Ausnahmegenehmigung nicht hinreichend konkretisiert worden war, in welchem Zeitraum nach einer erfolgten Entnahme ein erneuter Riss eine weitere Entnahme rechtfertige. Für eine Vollzugsvereinfachung wären aber genau solche Regelungen wichtig. Diesem Anspruch wird der vorliegende Verordnungsentwurf in gar keiner Weise gerecht.

Darüber hinaus wird an mehreren Stellen von bisher in Deutschland bestehenden Standards wie z.B. den Hinweisen zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG beim Wolf<sup>4</sup> oder aber auch den Empfehlungen der DBBW zum Umgang mit auffälligen Wölfen<sup>5</sup> deutlich abgewichen, ohne dass hierfür alternative Konzepte dargestellt werden. Neben einer teilweise unzulässigen Verkürzung der Anforderungen werden damit in den konkreten Fällen auch Rückgriffsmöglichkeiten auf die wenigen bestehenden Konzepte zum Umgang mit Wölfen genommen, da von diesen zum Teil explizit abgewichen wird.

### **Einseitige Regelungen insbesondere zur Erleichterung der Tötung von Wölfen**

Auch dem ausdrücklich benannten Ziel einen maßvollen Ausgleich zwischen den Belangen des Naturschutzes einerseits und der Abwehr von Gefahren für die Gesundheit des Menschen sowie zur Abwendung drohender ernster landwirtschaftlicher Schäden andererseits zu schaffen, wird der Entwurf überhaupt nicht gerecht. Von diversen Stellen der EU geforderte Regelungen zum **Schutz** des Wolfes sind überhaupt nicht enthalten.

---

<sup>4</sup> abrufbar unter: [https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/top\\_22\\_wolf\\_bericht-anlage-4\\_1545313746.pdf](https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/top_22_wolf_bericht-anlage-4_1545313746.pdf)

<sup>5</sup> abrufbar unter: <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript502.pdf>

Nicht nur der EuGH hat mehrfach betont, dass das strenge Schutzsystem des Artikel 12 FFH-Richtlinie den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen voraussetzt.<sup>6</sup> Auch die EU-Kommission erkennt in ihrem Leitfaden zur FFH-Richtlinie an, dass viele traditionelle land- und forstwirtschaftliche Praktiken einen positiven Beitrag zur Schaffung und Erhaltung einiger der wertvollsten europäischen Habitats leisten, weist aber dann darauf hin, dass die Richtlinie nichtsdestoweniger auch für diese Sektoren gilt, und die Mitgliedstaaten daher ihren Verpflichtungen zum Schutz der betroffenen Arten nachkommen müssen. Schlussendlich wird geschlussfolgert, dass laufende Tätigkeiten am besten so zu steuern sind, dass Konflikte mit den Artenschutzbestimmungen von vornherein vermieden werden.<sup>7</sup>

Im Ergebnis setzt sich der Entwurf damit über deutsche und europäische Normhierarchien hinweg, ignoriert den Artenschutz vollkommen und dient einzig und allein der Vereinfachung zur Tötung von Wölfen, augenscheinlich um rein wirtschaftliche, aber vor allem auch politische Ziele zu erreichen und zu sichern?!

## II. Im Einzelnen:

### § 1 Definitionen Gehegewild (Nr. 5) und Weidetiere (Nr. 7):

#### 5. Gehegewild: in Gehegen gehaltene Wildklauentiere

---

<sup>6</sup> s. EuGH, Urt. V. 11.01.2007, Az.: C-183/05, Rn. 30.

<sup>7</sup> s. Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, S. 34 f; dort wird auch grundsätzlich festgestellt: „Die Präsenz von Großraubtieren kann sich aufgrund ihres Beuteverhaltens auf laufende Tätigkeiten, insbesondere auf die Viehhaltung (z. B. Schafherden) auswirken. Diese geschützten Arten sind den Landwirten wohl bekannt, ebenso wie die zahlreichen Kommunikationen und Dokumente, in denen darauf hingewiesen wird, dass diese Tiere aufgrund ihrer ständig geringer werdenden Zahl geschützt werden müssen. Seit Jahren wird untersucht, mit welchen Maßnahmen sich die Auswirkungen der Präsenz dieser Tiere auf laufende Tätigkeiten ausgleichen lassen. Mehrere Maßnahmen wurden mit Unterstützung aus dem LIFE-Natur-Programm getestet und im Rahmen von Agrarumweltprojekten (u. a. Aufstellen von Elektrozäunen, Einsatz von Herdenschutzhunden, Aussetzen von natürlichen Beutetieren, Verbesserung der Habitats und des Futterangebots innerhalb dieser Habitats usw.) durchgeführt, um Schäden zu vermeiden und/oder einen Ausgleich für erlittene Schäden zu bieten.“

## **7. Weidetier: für die Fleisch-, Milch- oder Wollerzeugung, die Landschaftspflege oder für Freizeitaktivitäten auf Freiflächen gehaltene Klauen-, Schwielensohler, Huftiere und Laufvögel**

Die vorstehend genannten Definitionen dienen nicht der erleichterten Anwendung der Regelungen der §§ 45, 45 a BNatSchG, da sie neue Begriffe einführen. Sinnvoller wäre es, den Begriff „Nutztiere“ klar und eindeutig zu definieren.

Die wesentliche zugrunde liegende Regelung des § 45a Abs. 2 BNatSchG bezieht sich auf „Nutztiere“. Alle Tierarten, die im Rahmen der Verordnung unter diese Regelung fallen sollen, müssen daher durch diesen Oberbegriff abgedeckt sein.

§ 45a BNatSchG enthält selbst keine Definition, welche Tierarten genau unter den Begriff „Nutztiere“ fallen sollen. Mit Blick auf die zivilrechtliche Tierhalterhaftung in § 833 Satz 2 BGB, in der von einem *Haustier, das dem Beruf, der Erwerbstätigkeit oder dem Unterhalt des Tierhalters zu dienen bestimmt ist*, die Rede ist bzw. der Regelung des § 2 Nr. 1 TierSchNutzV, die unter Nutztieren *„landwirtschaftliche Nutztiere sowie andere warmblütige Wirbeltiere, die zur Erzeugung von Nahrungsmitteln, Wolle, Häuten oder Fellen oder zu anderen landwirtschaftlichen Zwecken gehalten werden oder deren Nachzucht zu diesen Zwecken gehalten werden soll“* versteht, ist von einem entsprechenden Anwendungsbereich auszugehen.<sup>8</sup>

Unter Wildklautentiere versteht man in der Regel Rot-, Dam-, Sika-, Muffel- und Schwarzwild. Zu den Schwielensohlern gehört die Familie der Kamele.

Es sollte daher noch einmal überprüft werden, ob die in Nr. 5 und Nr. 7 genannten Tierarten alle unter diese Definition fallen.

---

<sup>8</sup> so auch Gellermann, Stellungnahme zum zweiten BNatSchG Änderungsgesetz

## **Verscheuchen § 1 Nr. 1:**

**Verscheuchen: das Vertreiben eines Wolfes (Canis Lupus) durch Lärm oder Werfen mit Gegenständen, ohne diesen dabei zu verletzen oder ihm nachzustellen;**

Die Definition enthält Klarstellungsbedarf.

Wichtig ist zunächst, dass entweder in der vorliegenden Definition oder aber in der relevanten Regelung des § 2 ausdrücklich klargestellt werden sollte, dass es sich hier ausschließlich um zufällige Begegnungen handeln darf und damit kein systematisches, zweckgerichtetes Handeln vorliegen darf!

Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Werfen mit Gegenständen fachlich äußerst umstritten ist, da es auch kontraproduktiv sein kann: Danach raten Freilandforscher vom Werfen von Gegenständen ab, da dies z.B. einen Jungwolf neugierig machen könnte.<sup>9</sup> Dies ist jedoch im Wesentlichen eine fachliche Frage.

## **§ 2 Verscheuchen eines Wolfes**

**Das Verscheuchen eines Wolfes, der sich Menschen, Weidetieren oder Gehegewild annähert oder sich innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen oder deren unmittelbarer Nähe aufhält, unterliegt nicht den Verboten des § 44 Absatz 1 Nummer 1 BNatSchG.**

Die Regelung enthält Klarstellungsbedarf.

Das bloße Verscheuchen eines Tieres bei zufälligen Begegnungen ist nicht als tatbestandsmäßig im Sinne von § 44 Abs.1 BNatSchG zu erachten, da hierdurch lediglich beabsichtigt ist, den Wolf zu erschrecken, so dass er sich entfernt. Auch wird hierdurch keine populationsrelevante, erhebliche Störung im Sinne des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG verursacht.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> s. <https://www.elli-radinger.de/verhalten-bei-einer-wolfsbegegnung/>

<sup>10</sup> s. BfN-Skript 502 , 2018, Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich gegenüber Menschen auffällig verhalten, S. 18. abrufbar unter <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript502.pdf> , Stand 08.05.2020)

Wie vorstehend erwähnt, darf eine solche Regelung für das Verscheuchen von Wölfen ausdrücklich nur für zufällige Begegnungen gelten! Das reine Aufhalten eines Wolfes in bebauten Ortsteilen ist noch keine zufällige Begegnung. In diesem Zusammenhang ist auch das jüngste Urteil des EuGH zum Wolf vom 11. Juni 2020<sup>11</sup> zu beachten, wonach es keinerlei räumliche Einschränkung für den Schutzstatus des Wolfes gibt. Der Schutzstatus gilt danach ohne örtliche Einschränkung und damit explizit auch innerhalb bebauter Ortsteile, denn auch diese gehören zum natürlichen Verbreitungsgebiet des Wolfes.

Dies ist auch unter Wolfsforschern anerkannt. Danach sind Dörfer und Stadtrandlagen Bestandteil des wölfischen Lebensraumes, in denen somit immer wieder Wolfsbegegnungen stattfinden können. In Ländern, in denen der Wolf schon sehr lange heimisch ist, ist es danach nicht ungewöhnlich, wenn ein Wolf auf der Suche nach Futter auch einmal durch die Dörfer läuft.<sup>12</sup>

#### **Definition Vergrämung: § 1 Nr. 2:**

**Vergrämung: das Einwirken auf einen Wolf, um ihn dauerhaft von der Annäherung an Menschen, zu Wohnzwecken genutzte Gebäude oder Weidetiere bzw. Gehegewild abzuhalten; dies gilt auch, wenn diesem dazu nachgestellt werden muss;**

Bei der Regelung besteht Konkretisierungsbedarf, der letzte Halbsatz ist zu streichen.

Durch eine Vergrämung sollen Wölfe mit auffälligem Verhalten dauerhaft verscheucht werden. Dies geschieht etwa durch den Einsatz von Gummigeschossen. Da es hierdurch regelmäßig zu einer Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit des betroffenen Tieres kommt, ist der Tatbestand der Verletzung i.S.v. § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG erfüllt.

Auch das Nachstellen erfüllt diesen Tatbestand, so dass es für beides einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung bedarf, die gemäß § 45 Abs.

<sup>11</sup> s. Urteil EuGH vom 11. Juni 2020, C-88/19

<sup>12</sup> s. <https://www.elli-radinger.de/verhalten-bei-einer-wolfsbegegnung/>

7 Satz 4 BNatSchG grundsätzlich auch mittels Allgemeinverfügung zugelassen werden kann.

Hinsichtlich des Nachstellens ist im vorliegenden Kontext jedoch zu beachten, dass das Nachstellen als Maßnahme im Rahmen einer Vergrämung genutzt werden soll. Die Vergrämung ist aber ein Beispiel für eine negative Konditionierung. Das bedeutet, damit das Individuum diese Situationen in Zukunft meidet, muss es erkennen können, wofür es bestraft wird. Das Tier muss verstehen können, dass es die Bestrafung nur dadurch vermeiden kann, dass es dieses Verhalten künftig nicht mehr zeigt.<sup>13</sup> Dies ist bei einem Nachstellen für jeden nachvollziehbar wohl kaum mehr der Fall, da das Tier den Zusammenhang mit dem ungewünschten Verhalten nicht mehr herstellen kann. Vor diesem Hintergrund ist das Nachstellen im vorliegenden Fall ungeeignet und lässt sich mit dem verfolgten Zweck nicht mehr rechtfertigen. Der Nachsatz ist daher zu streichen.

Weiter ist bei einer Vergrämung zu beachten, dass die Bestrafung konsequent mehrfach bei jeder Annäherung erfolgen muss, da der Effekt ansonsten verwässert wird. Eine einmalige Vergrämung ist für eine negative Konditionierung sicherlich unzureichend. Dies alles muss im Zusammenhang mit potentiellen weiteren Konsequenzen einer als erfolglos eingestuften Vergrämung beachtet werden. Auch die im folgenden vorgeschlagenen Regelungen berücksichtigen diese wesentlichen Aspekte jedoch nicht.

### **§ 3 Vergrämung eines Wolfes mit auffälligem Verhalten**

**(1) Die Vergrämung eines Wolfes, der ein auffälliges Verhalten im Sinne des Abs. 2 zeigt, durch eine im Sinne von § 8 geeignete Person ist nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nummer 4 des Bundesnaturschutzgesetzes im Interesse der Gesundheit des Menschen nach Maßgabe dieser Verordnung zugelassen. Zur Vergrämung zugelassen sind alle geeigneten Methoden die nicht zu länger anhaltenden erheblichen Schmerzen und Leiden führen.**

---

<sup>13</sup> a.a.O., S. 10.



Die Regelung ist zu unspezifisch. Weder in Verbindung mit der Definition einer Vergrämung in § 1 Nr. 2 noch in Verbindung mit dem nachfolgenden Absatz, der ein auffälliges Verhalten definiert, lässt sich in einer Gesamtschau ein fachgerechtes Vergrämungskonzept ableiten. Zudem muss sichergestellt werden, dass nur zulässige und vor allem auch für eine Vergrämung als wirksam anerkannte Methoden angewendet werden dürfen. Darüber hinaus sollte das Vorliegen eines auffälligen Verhaltens auch offiziell festgestellt oder bestätigt werden müssen, wie dies z.B. auch in der Brandenburgischen WolfsVO<sup>14</sup> vorgesehen ist.

Der vorliegende Absatz gestattet im Wesentlichen eine Vergrämung, ohne dass zuvor ein Antrag gestellt werden muss. Eine solche Regelung kann grundsätzlich durch Rechtsverordnung getroffen werden, dies ist allerdings nur ein kleiner Teilaspekt, der lediglich die Anwendung von Vergrämungsmaßnahmen vereinfacht.

Dass die für die Notwendigkeit der Ausnahmeerteilung geltend gemachten Gründe tatsächlich zwingend sein müssen, folgt aus einer Zusammenschau des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG mit § 45 Absatz 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG, der als Auffangtatbestand eine Ausnahmemöglichkeit zu Gunsten sonstiger zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses enthält.<sup>15</sup>

In Bezug auf die für eine Vergrämung zulässigen Methoden spricht die Regelung lediglich von „allen geeigneten Methoden“. Offen bleibt, was geeignete Methoden für eine Vergrämung sind. Diese sollten fachlich konkretisiert werden und sich an anerkannten Konzepten orientieren. Nähere

---

<sup>14</sup> Dort heißt es in § 2 Abs. 2: „(2) Maßnahmen nach Absatz 1 sind nur zulässig, wenn das Landesamt für Umwelt als Fachbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege zuvor bestätigt hat, dass ein auffälliges Verhalten vorliegt. Ein solches Verhalten ist insbesondere dann anzunehmen, wenn sich ein Wolf  
1. wiederholt Menschen außerhalb von Fahrzeugen bis auf eine Entfernung von wenigen Metern aktiv annähert und es sich nicht um einen Welpen handelt,  
2. tagsüber wiederholt in geschlossenen Ortslagen von Dörfern und Städten oder  
3. über mehrere Tage hintereinander in der unmittelbaren Nähe von Siedlungsbereichen aufhält und er sich nicht durch nach § 1 zulässige Maßnahmen verscheuchen lässt.“

<sup>15</sup> s. Lütkes/Ewer, Kommentar zum BNatSchG, § 45, Rn. 39.

Einzelheiten zu den fachlichen Anforderungen finden sich z.B. im BfN-Skript 502 zum Umgang mit auffälligen Wölfen.<sup>16</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch die Regelung des § 4 BArtSchV<sup>17</sup> zu beachten, die eine Reihe von verbotenen Handlungen, Verfahren und Geräten definiert. Hierzu zählen u.a. künstliche Lichtquellen, Spiegel oder andere beleuchtende oder blendende Vorrichtungen sowie akustische, elektrische oder elektronische Geräte. Auch dieses Verbot gehört im weiteren Sinne in den vorliegenden Zusammenhang, der den Zugriff auf besonders geschützte Arten regelt.<sup>18</sup> Gemäß § 4 Abs. 3 BArtSchV<sup>19</sup> können zwar im Einzelfall Ausnahmen von den aufgeführten Handlungen, Verfahren und Geräten zugelassen werden, jedoch ist eine entsprechende Ausnahme für die Konstellation „im Interesse der Gesundheit des Menschen“ nicht vorgesehen.

---

<sup>16</sup> S. BfN-Skript 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –, S. 29 f

<sup>17</sup> **§ 4 Verbotene Handlungen, Verfahren und Geräte**

*(1) Es ist verboten, in folgender Weise wild lebenden Tieren der besonders geschützten Arten und der nicht besonders geschützten Wirbeltierarten, die nicht dem Jagd- oder Fischereirecht unterliegen, nachzustellen, sie anzulocken, zu fangen oder zu töten:*

- 1. mit Schlingen, Netzen, Fallen, Haken, Leim und sonstigen Klebstoffen,*
- 2. unter Benutzung von lebenden Tieren als Lockmittel,*
- 3. mit Armbrüsten,*
- 4. mit künstlichen Lichtquellen, Spiegeln oder anderen beleuchtenden oder blendenden Vorrichtungen,*
- 5. mit akustischen, elektrischen oder elektronischen Geräten,*
- 6. durch Begasen oder Ausräuchern oder unter Verwendung von Giftstoffen, vergifteten oder betäubenden Ködern oder sonstigen betäubenden Mitteln,*
- 7. mit halbautomatischen oder automatischen Waffen, deren Magazin mehr als zwei Patronen aufnehmen kann, oder unter Verwendung von Visiervorrichtungen für das Schießen bei Nacht mit elektronischen Bildverstärkern oder Bildumwandlern,*
- 8. unter Verwendung von Sprengstoffen,*
- 9. aus Kraftfahrzeugen oder Luftfahrzeugen oder*
- 10. aus Booten mit einer Antriebsgeschwindigkeit von mehr als fünf Kilometer/Stunde.*

*Satz 1 Nr. 1 gilt, außer beim Vogelfang, für Netze und Fallen nur, wenn mit ihnen Tiere in größeren Mengen oder wahllos gefangen oder getötet werden können. Satz 1 Nr. 6 gilt nur für Tiere der besonders geschützten Arten. ....*

<sup>18</sup> s. Lütkes/Ewer, Kommentar zum BNatSchG, 2. Auflage, § 44, Rn. 9.

<sup>19</sup> (3) *Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann im Einzelfall weitere Ausnahmen von den Verboten des Absatzes 1 zulassen, soweit dies*

- 1. zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger gemeinwirtschaftlicher Schäden,*
- 2. zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt oder*
- 3. für Zwecke der Forschung, Lehre oder Wiederansiedlung oder zur Nachzucht für einen dieser Zwecke erforderlich ist, der Bestand und die Verbreitung der betreffenden Population oder Art dadurch nicht nachteilig beeinflusst wird und sonstige Belange des Artenschutzes, insbesondere Artikel 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7) und Artikel 16 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/ EWG des Rates nicht entgegenstehen.*

Darüber hinaus dürfen auch sonstige Belange des Artenschutzes u.a. auch Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie nicht entgegenstehen (s. Wortlaut Abs. 3).

Da es sich bei einer Vergrämung um ein milderes Mittel gegenüber einer Entnahme handelt, dem damit wenn immer möglich in jedem Fall erst einmal der Vorzug zu geben ist, muss sichergestellt werden, dass potentielle Vergrämungsmaßnahmen fachkundig und umfassend durchgeführt werden.

**(2) Ein auffälliges Verhalten im Sinne des Absatzes 1 liegt vor, wenn sich ein Wolf**

**1. einem Menschen auf eine Entfernung von unter 30 Metern nähert oder diesen in einer Entfernung von unter 30 Metern duldet; dies gilt nicht, wenn sich der Mensch in einem Fahrzeug, auf einem Hochsitz oder auf einem Pferd aufhält,**

**2. in einer Entfernung von unter 30 Metern zu bewohnten Häusern aufhält oder**

**3. innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen aufhält**

**und er sich dabei nicht verscheuchen lässt.**

Die Regelung erweitert den Anwendungsbereich für die Zulässigkeit von Vergrämungsmaßnahmen unzulässig, in dem sie die Anforderungen an eine Zulässigkeit von Vergrämungsmaßnahmen verkürzt, so dass die Regelung nichtig ist.

Damit können entsprechende Maßnahmen viel zu früh ergriffen werden, ohne dass auch zwangsläufig ein auffälliges Verhalten des Wolfes vorliegen muss. Dies ist aber gerade eine zwingende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Vergrämungsmaßnahme. Erst wenn ein auffälliges Verhalten und damit ein Handlungsbedarf ausdrücklich festgestellt wurde, dürfen Vergrämungsmaßnahmen, die grundsätzlich einen Verstoß gegen § 44 Abs. 1 BNatSchG darstellen und daher genehmigungspflichtig sind, ergriffen werden.

Nach anerkannter fachlicher Praxis handelt es sich bei den genannten Konstellationen lediglich um Trigger, die ein weiteres Monitoring sowie eine professionelle Analyse erfordern, um festzustellen, ob tatsächlich ein auffälliges Verhalten des jeweiligen Wolfes vorliegt, dass ggf. die Grundlage für ein weiteres Einschreiten bieten kann.<sup>20</sup> Erster Schritt bei einem beabsichtigten Eingreifen muss immer die Feststellung eines auffälligen Verhaltens sein, denn nur aus einem auffälligen Verhalten können Risiken resultieren. Der einmalige Aufenthalt eines Wolfes in der Nähe von bewohnten Häusern oder im Bereich von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen reicht hierzu definitiv nicht aus.

In den Hinweisen zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG beim Wolf wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf das eigens entwickelte Konzept der DBBW<sup>21</sup> zum Umgang mit gegenüber Menschen auffälligen Wölfen hingewiesen, das der Einschätzung von Wolfsverhalten in Bezug auf die Sicherheit von Menschen dient, um mögliche Handlungsabläufe vorbereiten zu können. Wie dargelegt, ist vor der Ergreifung von Maßnahmen danach immer zunächst zu verifizieren und zu dokumentieren, dass tatsächlich ein auffälliges Verhalten<sup>22</sup> vorliegt.

Wenn ein Wolf über mehrere Tage unter 30 m entfernt von bewohnten Häusern gesehen wird, kann dieses Verhalten unterschiedliche Ursachen haben. Dabei sind zunächst immer mögliche Anreize zu suchen und diese ggf. zu entfernen.

Auch kann erst bei einer wiederholten Annäherung an den Menschen eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in dem betroffenen

---

<sup>20</sup> Einzelheiten hierzu in: BfN-Skript 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –, S. 25f.

<sup>21</sup> Einzelheiten hierzu in: BfN-Skript 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –, S. 20 ff.

<sup>22</sup> Unter auffälligem Verhalten wird in dem Konzept die ganze Bandbreite von ungewöhnlichem, unerwünschtem bis zu problematischem Verhalten von Wölfen in Bezug auf Menschen verstanden. Die Empfehlungen folgen einem vierstufigen Modell. *Ausgehend vom Verhalten des Wolfes a) ungefährlich, b) verlangt Aufmerksamkeit, c) verlangt Aufmerksamkeit bis kritisch, d) gefährlich, werden Handlungsempfehlungen gegeben. Diese reichen von a) kein Handlungsbedarf, b) genaue Analyse der Situation, Suchen und Entfernen von Anreizen, c) frühzeitiges Besondern und Vergrämen, bei ausbleibendem Erfolg Abschuss, bis zu d) sofortiger Abschuss.*

Wolfsrevier angenommen werden. Die diesbezügliche explizite Abweichung von den vorstehend genannten Empfehlungen der DBBW ist nicht nachvollziehbar. In der Begründung zum vorliegenden Entwurf heißt es hierzu: *Da eine Vergrämung durch eine behördlich bestimmte, geeignete Person (§ 8) und auch erst dann durchgeführt werden darf, wenn sich der Wolf zuvor nicht verscheuchen lässt, wird insoweit von den Empfehlungen der Dokumentationsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW),<sup>23</sup> die eine mehrfache Annäherung eines Wolfes an einen Menschen bzw. wiederholte Nahkontakte als kritische Schwelle ansehen, abgewichen.* Eine einmalige Annäherung eines Wolfes wird in den Empfehlungen der DBBW gerade als völlig unzureichend angesehen, um ein auffälliges Verhalten feststellen zu können, so dass es bereits aus diesem Grunde an einer auch fachlich begründeten Basis für ein Eingreifen fehlt.<sup>24</sup>

Darüber hinaus gehören nach anerkannter Praxis zur Feststellung eines auffälligen Verhaltens zudem umfangreiche Dokumentationserfordernisse. Die Sächsische Wolfsverordnung sieht z.B. eine eigene Regelung mit entsprechenden Anforderungen an eine entsprechende Dokumentation vor. Nur eine solche Dokumentation könnte in einer Gesamtschau als Nachweis für ein auffälliges Verhalten und die fachgerechte Durchführung von Vergrämungsmaßnahmen herangezogen werden. Nach dem vorliegenden Verordnungsentwurf bestehen jedoch lediglich eingeschränkte Berichtspflichten nach § 10 (dazu s. unten).

Darüber hinaus gilt: Die Fachkunde der durchführenden Person ist nur ein Bestandteil einer fachkundig durchgeführten Vergrämung. Ein vorheriges

---

<sup>23</sup> = BfN- Skript Nr. 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –,

<sup>24</sup> s. BfN-Skript 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –, S. 10: *Einmaliges Vertreiben stellt noch keine negative Konditionierung dar, da in der Regel nur ein Ortswechsel des Tieres, aber keine grundsätzliche Verknüpfung eines unerwünschten Verhaltens mit dem negativen Reiz erreicht wird. Für eine erfolgreiche negative Konditionierung muss ein Individuum in klar erkennbaren Situationen wiederholt Strafreizen ausgesetzt werden. Damit das Individuum diese Situationen in Zukunft meidet, muss es erkennen können, wofür es bestraft wird. Gleichzeitig muss vermieden werden, dass das Individuum an anderer Stelle in der gleichen Situation nicht bestraft wird, da dadurch die positive Erfahrung wieder gestärkt wird.*

Verscheuchen kann zudem in diesem Zusammenhang schon gar nicht ausreichen, da ein Verscheuchen aus einer zufälligen Begegnung herrühren muss und gerade nicht systematisch mit der für eine Vergrämung zulässigen Intensität durchgeführt werden darf!

Die vorliegenden Anforderungen an Vergrämungsmaßnahmen stellen damit weder deren Erforderlichkeit und Eignung noch deren fachgerechte Durchführung sicher.

**(3) Zum Schutz von Weidetieren oder Gehegewild ist es abweichend von Absatz 1 Satz 1 den die Tiere betreuende Personen (Tierhalter) selbst gestattet, einen Wolf, der sich einem im Sinne der Anlage 1 zumutbar geschützten Tier nähert, zu vergrämen.**

Die Regelung verstößt gegen § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG und ist damit unzulässig.

Die beaufsichtigenden Personen haben immer das Recht, einen Wolf, der sich annähert, zu verscheuchen. Die hier vorgeschlagene Regelung räumt der die Tiere betreuenden Person jedoch sogar das Recht ein, einen Wolf direkt zu Vergrämen, ohne dass zuvor ein auffälliges Verhalten festgestellt worden sein muss oder versucht worden sein muss, den Wolf zu verscheuchen. Bei einer Vergrämung im Interesse der Gesundheit des Menschen nach Absatz 1 wäre dies jedoch erforderlich! Zusätzlich darf eine Vergrämung nach Absatz 1 auch nur durch eine hierzu besonders befähigte Person erfolgen.

Die Abweichung in Absatz 2 von der üblicherweise geforderten mehrmaligen Annäherung wurde zudem gerade damit begründet, dass die Vergrämung durch eine behördlich bestimmte und geeignete Person durchgeführt werden darf und auch erst dann, wenn ein Verscheuchen zuvor erfolglos geblieben ist. Hier wird einer Person, die nicht die nach § 8 erforderlichen Qualifikationen besitzt, eine sofortige Vergrämung gestattet.

Dabei soll auch allein die Annäherung an die näher bezeichneten Tiere ausreichen, um Vergrämungsmaßnahmen durchzuführen, ohne dass zuvor

ein auffälliges Verhalten festgestellt werden muss oder eine akute Gefahr bestehen muss. Im Ergebnis wird der betreuenden Person damit das Recht eingeräumt, aufgrund einer eigenen freien Entscheidung, einem Wolf deutliche Schmerzen zuzufügen.

#### **§ 4 Entnahme im Interesse der Gesundheit des Menschen**

**(1) Die Entnahme eines Wolfes im Interesse der Gesundheit des Menschen ist auf Antrag als Ausnahme nach § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4 des Bundesnaturschutzgesetzes zuzulassen, wenn**

**1. ein Wolf einen Menschen verletzt, ihn verfolgt oder sich ihm gegenüber in sonstiger Weise unprovokiert aggressiv gezeigt hat,**

**2. sich ein Wolf einem Menschen, auf eine Entfernung von unter 30 Metern nähert oder diesen in einer Entfernung von unter 30 Metern duldet und eine Vergrämung erfolglos geblieben ist; dies gilt nicht, wenn sich der Mensch in einem Fahrzeug, auf einem Hochsitz oder auf einem Pferd aufhält.**

**3. sich ein Wolf einem zu Wohnzwecken genutzten Gebäude nähert, eine Vergrämung erfolglos geblieben ist und sich durch die örtlichen Gegebenheiten die Gefahr für eine Annäherung an Menschen auf unter 30 Meter deutlich erhöht oder**

**4. ein Wolf ein Haustier im umfriedeten Bereich eines Wohngrundstücks tötet, eine Vergrämung erfolglos geblieben ist und sich dadurch die Gefahr für Menschen deutlich erhöht.**

Die Regelung verkürzt die Anforderungen an die Entnahme eines Wolfes im Interesse der Gesundheit des Menschen in weiten Teilen und ist somit in diesen Teilen nichtig.

Gemäß einer Entscheidung des BVerwG vom 27.01.2000<sup>25</sup> wird der Tatbestand des Gesundheitsschutzes des Menschen als Unterfall der zwingenden Gründe des überwiegenden Öffentlichen Interesses behandelt. Diese zwingenden Gründe verlangen es nicht, dass Sachzwänge vorliegen, denen keiner entweichen kann. Vielmehr muss ein durch Vernunft und

<sup>25</sup> s. BVerwG, Urteil vom 27. 1. 2000 – 4 C 2.99

Verantwortungsbewusstsein geprägtes Handeln vorliegen. *Wird also das öffentliche Interesse mit Erwägungen im Zusammenhang mit der menschlichen Gesundheit begründet, so muß es gerade dieser Schutzzweck sein, der mit der Verwirklichung des konkreten Projektes erreicht werden soll. Der Schutz der menschlichen Gesundheit muß ein mit dem Projekt verfolgter wesentlicher Zweck sein, so daß begleitende Nebenzwecke nicht genügen.*<sup>26</sup> Dies kann für die Regelung in Nr. 4 sicherlich nicht mehr angenommen werden.

Im Einzelnen:

Nr. 1 der Regelung gestattet eine Entnahme ohne vorherige Vergrämung für den Fall, dass ein Wolf einen Menschen verletzt, ihn verfolgt oder sich ihm gegenüber in sonstiger Weise unprovokiert aggressiv gezeigt hat. In einer Konstellation, in der eine akute Gefährdung für den Menschen vorliegt, ist anerkannt, dass aufgrund der Gefährlichkeit dieses Verhaltens in der Regel keine Alternative mehr zu einer Entnahme besteht, so dass eine sofortige Entnahme des betroffenen Tieres auch dringend empfohlen wird.<sup>27</sup>

Die vorgeschlagene Regelung enthält allerdings u.a. auch den Tatbestand des Verfolgens. Dieser Begriff wird in der Verordnung nicht weiter definiert. Um in den Gesamtkontext zu passen, muss sich das Verfolgen als eine Form der unprovokierten Aggression darstellen, denn oberste Voraussetzung für eine Entnahme im Interesse der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit ist das Bestehen einer konkreten Gefahr für die Allgemeinheit bzw. ein aggressives Verhalten gegenüber Menschen.<sup>28</sup> Diesbezüglich sollte daher klargestellt werden, woran sich die Aggression des Wolfes und damit das Vorliegen einer konkreten Gefahr bei einem Verfolgen festmacht. Darüber hinaus sollte in jedem Fall klargestellt werden, dass ein unprovokiertes Verfolgen vorliegen muss. Dies insbesondere auch deshalb, um

---

<sup>26</sup> s. BVerwG, Urteil vom 27.01.2000 – 4 C 2.99, BVerwGE 110,302, Rn.38/39.

<sup>27</sup> s. Hinweise zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG beim Wolf, S. 20

<sup>28</sup> s. Wolf, Der Schutz des Wolfes im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, NuR, 2014, 467



auszuschließen, dass Verfolgungen provoziert werden, um die Voraussetzungen für eine Entnahme zu schaffen. Schließlich ist im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob bei einem Verfolgen ggf. nicht zunächst mildere Mittel zur Verfügung stehen.

Nach den Empfehlungen zum Umgang mit Wölfen mit auffälligem Verhalten sind die in den Nummern 2-4 genannten Sachverhalte zunächst Auslöser für eine Vor-Ort-Untersuchung auf deren Basis dann über ein weiteres Vorgehen entschieden werden muss.<sup>29</sup>

Im Falle der Nr. 2 ist es wichtig festzustellen, ob der Wolf den Menschen als solchen erkannt hat, und wie er sich nach Erkennen des Menschen verhalten hat. Dies wird in der Begründung zum Verordnungsentwurf auch explizit so ausgeführt. Hierzu bedarf es allerdings einer umfassenden Analyse der Situation. Erst wenn auf Basis dieser Analyse ein auffälliges Verhalten und damit eine Gefährdung des Menschen festgestellt werden kann, kann über ein Einschreiten nachgedacht werden. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass der erforderliche vorherige Vergrämungsversuch auch tatsächlich vollständig und fachgerecht durchgeführt worden ist.

Wie vorstehend dargelegt, erfüllt das dem Verordnungsentwurf zugrunde liegende Vergrämungskonzept diese Anforderungen jedoch noch nicht einmal ansatzweise. Zudem muss sichergestellt sein, dass es auch keine anderen zumutbaren Alternativen für eine Tötung gibt. Den Rückgriff auf sonstige zumutbare Alternativen sieht die Regelung jedoch noch nicht einmal vor. Dies alles erleichtert und erweitert bestehende Entnahmemöglichkeiten in unzulässiger Weise, so dass die Regelung nichtig ist.

Das Gleiche gilt für die Nr. 3. Die reine Annäherung eines Wolfes an Gebäude stellt noch keine konkrete Gefahr dar. Gleiches gilt, wenn bei Annäherung eines Wolfs an ein zu Wohnzwecken genutztes Gebäude in Zusammenhang mit den

---

<sup>29</sup> s. BfN-Skript 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –, Seite 26f.

örtlichen Gegebenheiten, die Gefahr für eine Annäherung an Menschen auf unter 30m deutlich erhöht wird. Auch hier ist zunächst wieder eine genaue Analyse der konkreten Situation vor Ort wichtig. Gibt es ggf. irgendwelche Anreize für den Wolf, sich dem Gebäude zu nähern? Falls ja, sind diese Anreize zu entfernen. Falls nein, ist zu überprüfen, ob tatsächlich ein auffälliges Verhalten vorliegt.

Wie das BVerwG in seiner vorstehend zitierten Entscheidung festgestellt hat, muss es bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen „um ein von Vernunft und Verantwortungsbewusstsein geprägtes Verhalten“ gehen. Dies kann nur bedeuten, dass zunächst eine umfassende Analyse stattgefunden hat, und in Bezug auf vorherige Vergrämungsmaßnahmen, dass diese zum einen überhaupt als eine geeignete Maßnahme in Betracht kommen, und zum anderen, dass sie fachgerecht durchgeführt worden sein müssen, damit sie auch tatsächlich erfolgreich sein können.

Was die Eignung von Vergrämungsmaßnahmen in einer solchen Konstellation angeht, stellt das BfN-Skript fest: *„Vergrämung kann eher durchgeführt werden, wenn der Wolf sich innerhalb eines relativ kleinen Gebietes aufhält und Menschen auf unter 30m herankommen lässt bzw. sich diesen auf diese Distanz nähert oder wenn er vorhersagbar immer wieder zu einem bestimmten Ort zurückkehrt. In einem solchen Fall kann vor Ort auf das Tier gewartet werden. Der Wolf kann die negative Erfahrung sowohl mit dem Ort als auch mit den Menschen verbinden.“*<sup>30</sup>

Ist dies der Fall, sind Vergrämungsmaßnahmen fachgerecht durchzuführen. Ist dies nicht der Fall muss in jedem Fall auch nach sonstigen geeigneten und zumutbaren Alternativen gesucht werden. Schließlich ist auch zu beachten, dass im Falle einer tatsächlichen, akuten Gefahr immer sofort auf die Regelung in Nr. 1 zurückgegriffen werden kann.

---

<sup>30</sup> S. BfN-Skript 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –, Seite 31

Der EuGH hat in seinem jüngsten Urteil<sup>31</sup> zudem noch einmal explizit festgestellt, dass auch Dörfer und menschliche Siedlungsgebiete zum natürlichen Verbreitungsgebiet des Wolfes zählen. Damit hat der EuGH den strengen artenschutzrechtlichen Schutz des Wolfes auch für diese Gebiete noch einmal explizit bekräftigt, so dass allein die Anwesenheit eines Wolfes in einem solchen Gebiet nicht als Grundlage für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung herangezogen werden kann.<sup>32</sup> Vielmehr müssen zusätzliche Faktoren hinzukommen. Eine letale Entnahme kann immer erst dann in Betracht kommen, wenn fachgerecht ausgeführte Vergrämungsversuche erfolglos geblieben sind und auch sonstige zumutbare Alternativen fehlen.<sup>33</sup>

Auch die Regelung der Nr. 4 reicht in der Form allein nicht aus, um eine letale Entnahme wirksam begründen zu können. In jedem Einzelfall muss in dem erforderlichen Antrag zusätzlich dargelegt werden, worin die deutlich erhöhte Gefahr für den Menschen in dem konkreten Fall genau liegt, schließlich soll die Tötung ja zum Schutze der menschlichen Gesundheit dienen und nicht weil der Wolf ein Tier getötet hat. Das Töten eines Haustieres allein, insbesondere wenn kein Mensch anwesend ist, reicht für sich genommen nicht aus, um eine entsprechende Gefahr zu begründen. Insbesondere bei Hunden ist anerkannt, dass diese eine starke Anziehung auf Wölfe auslösen können, da sie in ihnen einen Sozialpartner sehen. Dabei kann es auch zu Aggressionen kommen. Entsprechende Angriffe richteten sich in solchen Fällen dann aber stets gegen die Hunde und nicht gegen den Menschen.<sup>34</sup>

Im Ergebnis muss in allen Fällen das öffentliche Interesse an der öffentlichen Sicherheit in der erforderlichen Abwägung gegenüber dem öffentlichen Interesse am Artenschutz überwiegen. In diesem Zusammenhang ist auch

---

<sup>31</sup> s. Urteil des EuGH vom 11. Juni 2020, C 88/19

<sup>32</sup> s. Urteil des EuGH vom 11. Juni 2020, C 88/19

<sup>33</sup> s. Hinweise zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG beim Wolf, S. 19

<sup>34</sup> s. BfN-Skript 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –, Seite 13.

noch einmal auf die Bedeutung einer angemessenen Dokumentation hinzuweisen, um Missbrauch zu verhindern.

**§ 4 (2) Die ausnahmslose Identifizierung des Wolfes durch vorherigen Lebendfang und genetische Identifizierung ist nicht erforderlich. Wenn eine Individualisierung anhand besonderer äußerer Merkmale nicht möglich ist, gilt § 45a Absatz 2 BNatSchG.**

Die vorliegende Regelung geht noch über die europarechtswidrige Regelung des § 45a BNatSchG hinaus, da sie nicht nur Fälle abdeckt, in denen die Gefährdung keinem bestimmten Tier eines Rudels zugeordnet werden kann, sondern sogar explizit die ausnahmslose vorherige Identifizierung des Wolfes durch einen vorherigen Lebendfang und eine genetische Identifizierung für nicht erforderlich erklärt. Dies verstößt ein weiteres Mal in eklatanter Weise gegen die Individualisierungspflicht des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie.

Zwar hat das OVG Niedersachsen<sup>35</sup> in einem im Juni ergangenen Beschluss im Zusammenhang mit Nutztierrißen festgestellt, dass die Regelung nach der amtlichen Begründung des zugrunde liegenden Gesetzentwurfs zur Änderung des BNatSchG auch den Fall erfassen soll, dass Nutztierriße (entsprechend wäre dies hier die Gefährdung des Menschen) zwar einem oder mehreren Wölfen eindeutig genetisch zugeordnet werden können, sich eine gezielte Tötung aber schwierig gestaltet, weil der jeweilige Wolf wegen des Fehlens besonderer, leicht erkennbarer äußerer Merkmale (zum Beispiel eine besondere Fellzeichnung) nicht in der Landschaft erkannt und von anderen Wolfsindividuen unterschieden werden könne.<sup>36</sup> In diesem Zusammenhang hat das OVG zudem darauf hingewiesen, dass gemäß Art. 103 Abs. 2 GG und § 1 StGB der mögliche Wortsinn des Gesetzes nur bei Strafnormen eine absolute Auslegungsgrenze darstellt.<sup>37</sup> Inwieweit damit aber der Auffassung

---

<sup>35</sup> s. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 26.6.2020, Az. 4 ME 57/20, 4 ME 116/20, abrufbar unter:

[http://www.dbovg.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE200002585&psml=bsndprod\\_psml&max=true](http://www.dbovg.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE200002585&psml=bsndprod_psml&max=true)

<sup>36</sup> vgl. BT-Drs. 19/10899, S. 10.

<sup>37</sup> Referenzen des OVG hierzu: vgl. dazu nur Nolte/Aust in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 103 Rn. 158 ff.

des vorinstanzlichen VG Lüneburg nicht mehr gefolgt werden kann, nach der der eindeutige Wortlaut der Norm eine erweiternde Auslegung im Sinne der Gesetzesbegründung gerade nicht zulässt, hat das OVG dann aber explizit offen gelassen. Damit fehlt es bisher an einer abschließenden gerichtlichen Entscheidung in dieser Frage.

Unabhängig davon ergibt sich ein entsprechendes Verbot einer erweiternden Auslegung aber bereits aus der zugrunde liegenden europarechtlichen Regelung. Bei Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie handelt es sich um eine Ausnahmeregelung zu einer strengen Schutzvorschrift, die nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH stets restriktiv auszulegen ist. Damit verbietet sich in jedem Fall eine erweiternde Auslegung, wie dies hier geschehen soll.

Wie bereits vorstehend dargelegt, kommt in der vorliegenden Konstellation hinzu, dass der Entnahmegrund im Rahmen dieser Regelung eine Gefährdung des Menschen durch Annäherung und damit ein atypisches Verhalten eines Wolfes ist. Ein Wolf mit atypischem Verhalten sollte aber gerade aufgrund seines atypischen Verhaltens individualisierbar sein.

In diesem Zusammenhang ist auch noch einmal besonders darauf hinzuweisen, dass der Regelung des § 45a BNatSchG bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens entgegengehalten wurde, dass sie den Eindruck erwecke, dass ein Rückgriff auf andere Rudelmitglieder schon dann erlaubt sein soll, wenn die Behörde sich die Mühen einer Individualisierung z.B. aus Kostengründen ersparen will. Dadurch werde der Eindruck erweckt, dass nicht die Verbesserung der Rechtssicherheit sondern eine Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens das eigentliche Motiv der Regel sei.<sup>38</sup> Dieser Eindruck wird nun noch einmal durch die Formulierung des Verordnungsentwurfs deutlich verstärkt, da eine ausnahmslose Individualisierung explizit für nicht erforderlich erklärt wird.

---

<sup>38</sup> s. Gellermann, Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des BNatSchG

Gerade aber bei einem Tier mit auffälligem Verhalten sollte eine Individualisierung doch eben gerade aufgrund seines auffälligen Verhaltens möglich sein, so dass diese Regelung auch inhaltlich nicht nachvollziehbar ist! Im Ergebnis wird mit dieser weiteren Vereinfachung das EU-rechtlich verbindlich vorgegebene Individualisierungserfordernis praktisch vollständig ausgehebelt.

**§ 4 (3) Die Ausnahme nach Absatz 1 umfasst bei der Entnahme beider Elterntiere die Entnahme der zugehörigen Welpen.**

Die Regelung verstößt gegen die Grundsätze des Elterntierschutzes.

Von Welpen geht keine akute Gefahr für den Menschen aus, so dass für sie in keinem Fall ein Entnahmegrund vorliegen kann. Im Gegenteil, der Grund für eine beabsichtigte Tötung ist nicht im Regelungskatalog des § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG enthalten, sondern wird gerade erst durch die Tötung der Elterntiere bewusst und von den Behörden selbst verursacht.

Das Bundesjagdgesetz enthält in § 22 Abs. 4 BJagdG eine Elterntierschutzregelung, die Verstöße in § 38 Abs. 1 BJagdG unter Strafe stellt. Diesen Grundsatz erkennt der Verordnungsgeber auch für die streng geschützten Tierarten des BNatSchG an, indem er in seiner Begründung zu § 4 Abs. 3 explizit feststellt, dass der Schutz von Elterntieren grundsätzlich zu gewährleisten ist. Allerdings schränkt er diesen Gedanken gleich wieder dadurch ein, dass er in den Fällen des § 4 der Abwehr von Gefahren für den Menschen grundsätzlich und ohne weitere Prüfung Vorrang vor dem Elterntierschutz einräumt. Dies erscheint umso bedenklicher, weil in den Regelungen zur Vergrämung in § 3 bereits explizit von den Vorgaben des DBBW abgewichen wird, wonach als kritische Schwelle für eine Vergrämung eine mehrfache Annäherung erforderlich ist, und bereits eine einmalige Annäherung ausreichen soll. In einer solchen Konstellation wäre in jedem Fall zu hinterfragen, ob im konkreten Fall das Verhalten des Wolfes z.B. einfach nur der Verteidigung der Welpen diene. Auch besteht bei einer einmaligen Vergrämung von vorn herein nicht die Möglichkeit einer negativen

Konditionierung (s.o.). Gerade aber wenn neben der Ausnahmeerteilung für ein besonders geschütztes Tier auch noch von einem weiteren tierschutzrechtlichen Grundsatz, nämlich dem Elterntierschutz abgewichen werden soll, sollten mildere Mittel besonders sorgfältig geprüft werden.

Das OVG Niedersachsen hat den Gedanken des Elterntierschutzes auch im Bereich des Artenschutzes in seinem Beschluss vom 26. Juni 2020 implizit dadurch anerkannt, dass es darauf hingewiesen hat, dass in der zugrunde liegenden Ausnahmegenehmigung einer Gefährdung von ohne Muttertier noch nicht überlebensfähigen Welpen dadurch ausreichend vorgebeugt wurde, dass in dem Ergänzungsbescheid vom 8. April 2020 die Entnahme einer laktierenden (säugenden) Fähe ausdrücklich ausgeschlossen wurde und es weiter unter Verweis auf das Wolfskonzept Niedersachsen davon ausgegangen ist, dass Welpen, die nicht mehr gesäugt werden, im Fall der Tötung der Fähe von dem Leitrüden und den Jungtieren des Rudels ausreichend versorgt werden würden.<sup>39</sup>

In der Begründung zu dem vorliegenden Entwurf wird hierzu ausgeführt *„Ist die Entnahme beider Elterntiere erforderlich und eine Verschiebung der Entnahme bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Welpen selbständig überlebensfähig sind, nicht möglich, ist es tierschutzrechtlich geboten, sicherzustellen, dass die zugehörigen Welpen nicht unversorgt zurückbleiben.“*<sup>40</sup>

Auch aus dieser Begründung ergibt sich, dass es das mindeste wäre, dass zunächst geprüft wird, ob eine für erforderlich gehaltene Entnahme bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Welpen selbständig und überlebensfähig sind, verschoben werden kann. Dies vor allem auch deshalb, weil unter Welpen Tiere bis zu einem Alter von 1 Jahr fallen.

---

<sup>39</sup> s. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 26. Juni 2020, Rn. 34.

<sup>40</sup> s. Begründung zur Niedersächsischen WolfsVO, Seite 7, drittletzter Absatz

## **§ 5 Entnahme zur Vermeidung ernster wirtschaftlicher Schäden**

**(1) Die Entnahme eines Wolfes zur Vermeidung ernster wirtschaftlicher Schäden ist auf Antrag als Ausnahme nach § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 des Bundesnaturschutzgesetzes zuzulassen, wenn dieser die zumutbaren, ordnungsgemäß errichteten und funktionstüchtig betriebenen wolfsabweisenden Schutzmaßnahmen für die Weidetiere oder Gehegewild gemäß Anlage 1 Buchstabe A I-III, B oder C mindestens zweimalig überwunden und Weidetiere oder Gehegewild gerissen oder verletzt hat;**

Die Regelung verkürzt die Anforderungen für eine Entnahme zur Vermeidung ernster wirtschaftlicher Schäden in unzulässiger Weise und ist damit nichtig.

Hinsichtlich des Erfordernisses „zur Vermeidung eines ernsten wirtschaftlichen Schadens“ wird die zweimalige Überwindung von näher definierten Schutzmaßnahmen, bei der Tiere gerissen oder verletzt wurden, festgelegt. Weitergehende Anforderungen werden nicht gestellt.

Entsprechend der Regelung des in Bezug genommenen § 45 Abs. 7 Nr. 1 BNatSchG ist der tatsächliche Eintritt eines ernsten Schadens nicht erforderlich, sondern es reicht aus, dass ein solcher droht, so dass eine diesbezügliche begründete Gefahrenprognose ausreicht. Es erscheint allerdings äußerst fraglich, ob hierfür das zweimalige Überwinden eines als angemessenen definierten Herdenschutzes bei dem Tiere verletzt oder getötet wurden ausreichen kann, insbesondere auch wenn beide Risse zudem noch nicht einmal in einem zeitlichen Zusammenhang stehen müssen. Zwar hat das OVG Niedersachsen in seinem Beschluss vom 26. Juni 2020 in Bezug auf die dort betroffene Wolfsfähe, der zwei Risse nachgewiesen werden konnten, grundsätzlich festgestellt, dass auch bei einem großen zeitlichen Abstand zwischen zwei bestätigten Rissen von einem gefestigten Beuteverhalten ausgegangen werden kann. In der weiteren Begründung hat sich der Senat dann aber zusätzlich darauf gestützt, dass der Fähe in dem konkreten Fall zumindest die Beteiligung an einem weiteren Riss nachgewiesen werden konnte, bei dem jedoch von einem unzureichenden Herdenschutz



ausgegangen werden muss, sowie darauf, dass in der Risstabelle für das vorangegangene Quartal Rissereignisse enthalten waren, die keinem Tier zugeordnet werden konnten. Vor diesem Hintergrund hat der Senat es dann als naheliegend angesehen, dass die Fähe als eines der beiden Elterntiere ihres Rudels an diesen Vorfällen zumindest zum Teil beteiligt war. Maßgeblich für die Annahme eines gefestigten Beuteverhaltens waren damit im Ergebnis mehr Faktoren als nur die beiden zugrunde liegenden Risse.

Darüber hinaus knüpft die Regelung daran an, dass die gerissenen Tiere angemessen geschützt waren. Gerade vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung eines angemessenen Herdenschutzes muss aber auch darauf geachtet werden, dass solche Maßnahmen umfassend durchgeführt werden. Dies ergibt sich bereits aus der strengen Schutzverpflichtung des Artikel 12 FFH-Richtlinie. Ein Rückgriff auf die Ausnahmeregelungen nach Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie darf danach immer nur der letzte Schritt sein.<sup>41</sup> Auch der EuGH hat in diesem Zusammenhang mehrfach betont: *„Um dieser Verpflichtung nachzukommen, müssen die Mitgliedstaaten nicht nur einen vollständigen gesetzlichen Rahmen schaffen, sondern auch konkrete besondere Schutzmaßnahmen durchführen. Desgleichen setzt das strenge Schutzsystem den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen voraus. Ein solches strenges Schutzsystem muss also imstande sein, tatsächlich absichtliche Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren und die Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der in Anhang IV Buchst. a der Habitatrichtlinie genannten Tierarten zu verhindern.“*<sup>42</sup>

In diesem Kontext sollte man daher unbedingt berücksichtigen, dass ein angemessener Herdenschutz in Deutschland nach wie vor noch alles andere als Standard ist. Dies führt natürlich auch dazu, dass sich Herdentiere als

---

<sup>41</sup> Leitfaden der Kommission, S. 66, Rn. 38; ferner auch Rn. 33 der Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-10/96.

<sup>42</sup> s. Urteil des EuGH vom 10.10.2019, C19/674, Rn. 27 sowie Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 231 und die dort angeführte Rechtsprechung

vergleichsweise leichte Beute für Wölfe erweisen. In diesem Fall ist es dann auch nicht mehr erstaunlich, wenn ein Wolf vermehrt nach solchen Tieren als Beute sucht. Im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung kann die unzureichende Durchführung von erforderlichen Schutzmaßnahmen nicht dazu führen, dass ein streng geschütztes Tier der Nachlässigkeit von Tierhaltern geopfert wird. Dies erst recht deshalb auch nicht, weil Herdenschutzmaßnahmen seitens der EU zu 100% gefördert werden.

Nach Auffassung verschiedener Experten konnte der Wolf das Überwinden von Schutzmaßnahmen nur lernen, weil ihm in der Vergangenheit die Überwindung von Schutzmaßnahmen erst zu leicht gemacht wurde und dann nach und nach Zäune erhöht wurden. Auf diese Art und Weise bringt man z.B. auch Hunden das Überwinden von Hindernissen bei, mit anschließender Belohnung.

Eine wirklich gesicherte Prognose über ein als problematisch einzustufendes Rissverhalten eines Wolfes lässt sich demnach erst dann erstellen, wenn ein angemessener Herdenschutz Standard ist, und der Wolf nicht immer auch wieder nicht oder nur unzureichend geschützte Herdentiere vorfindet, und sich Herdentiere damit für ihn nicht mehr als relativ leicht zu erlegende Beute darstellen. Die gesamte Thematik des Herdenschutzes wird in den bisherigen Diskussionen in Deutschland völlig unzureichend berücksichtigt. Damit bleibt ein wesentlicher Grundgedanke der zugrunde liegenden FFH-Richtlinie unberücksichtigt, nämlich dass erstes Ziel immer die Schaffung eines Schutzsystems für die geschützte Art sein muss, und die Zulassung von Ausnahmen sich auf ein unerlässliches Minimum in Einzelfällen beschränken muss.

In Bezug auf die Prüfung von zumutbaren Alternativen hat die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur FFH-Richtlinie explizit festgestellt: *„Die Vorschrift, wonach ernsthaft andere Lösungen zu bedenken sind, ist von höchster Bedeutung. Der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten ist begrenzt, und wenn es eine andere Lösung gibt, müssen die Argumente, wonach diese*

*Lösung nicht „zufriedenstellend“ ist, überzeugend sein. Darüber hinaus kann eine andere Lösung nicht als nicht zufriedenstellend angesehen werden, nur weil sie für die Begünstigten der Ausnahmegenehmigung größere Umstände verursacht oder von ihnen ein anderes Verhalten erfordert.“<sup>43</sup>*

Die vorliegende Regelung versucht im Ergebnis die Entnahme von Wölfen im Falle von Nutztierrißen möglichst einfach zu gestalten, ohne dabei eine Verpflichtung zu in diesem Zusammenhang erforderliche umfassende Schutzkonzepte einzuführen. Inwieweit die festgelegten Standards für wolfsabweisende Zäunungen angemessen sind, ist im Wesentlichen eine fachliche Frage.<sup>44</sup>

Zudem sollte für eine Entnahme ein Nachweis über die Risse und das Vorhandensein von funktionstüchtig betriebenen wolfsabweisenden Schutzmaßnahmen zwingend erforderlich sein.

**(2) Ein ernster wirtschaftlicher Schaden liegt vor, wenn der bereits eingetretene oder drohende Schaden mehr als nur geringfügig und damit von einigem Gewicht ist.**

Die Sinnhaftigkeit dieses Absatzes ist nicht nachvollziehbar, da das für diese Vorschrift vorgesehene Ausmaß des erforderlichen Schadens bereits konkret in Absatz 1 definiert wird.

**(3) Können Schäden in der Weidetier- oder Gehegewildhaltung keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet werden oder ist eine sichere Identifizierung durch besondere, erkennbare äußere Merkmale nicht mit hinreichender Sicherheit möglich, gilt § 45a Absatz 2 BNatSchG.**

---

<sup>43</sup> s. Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, S. 66, Rn. 41

<sup>44</sup> Eine vom europäischen Parlament in Auftrag gegebene Studie schlägt z.B. folgende Standards für Zäunungen vor: „Raubtiergitterzäune: Sie können mobil oder stationär sein und sollten mindestens 2 m hoch sein; sie sollten geknotet sein und mindestens 5 Drähte im Abstand von 20-30 cm haben, wobei die der niedrigste nicht mehr als 20 cm vom Boden und der höchste mindestens 90-110 cm über dem Boden; die Basis des Zauns sollte 20 cm unter dem Boden begraben werden;“ s. Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States, S. 43 unten; abrufbar unter:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2018\)596844](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)596844)

Die Regelung erweitert die bereits europarechtswidrige Regelung des § 45a Abs. 2 BNatSchG in unzulässiger Weise und ist damit nichtig.

Zunächst ist festzustellen, dass die in Bezug genommene Regelung des § 45a Abs. 2 BNatSchG explizit von Nutztierrißen spricht, die vorliegende Regelung spricht hingegen von Weidetier- oder Gehegewildhaltung. Beide Definitionen sind nicht deckungsgleich und eine potentielle Erweiterung der bundesgesetzlichen Regelung über den von ihr verwendeten Begriff der Nutztiere hinaus wäre unwirksam. Vor diesem Hintergrund sollte der Begriff Nutztiere verwendet werden oder aber eine Konkretisierung der bundesgesetzlichen Regelung erfolgen, indem konkret definiert wird, bei welchen Tierarten es sich um Nutztiere im Sinne der Verordnung handelt.

Wie bereits erwähnt, verstößt bereits die in Bezug genommene Regelung des § 45a BNatSchG gegen die EU-rechtlichen Vorgaben. In diesem Zusammenhang bleibt abzuwarten, wie sich das EU-Pilotverfahren gegen Deutschland entwickelt.

Darüber hinaus erweitert die vorliegende Regelung die Regelung des § 45a BNatSchG sogar noch in unzulässiger Weise, indem sie die Tötung weiterer Mitglieder eines Wolfsrudels auch im Falle einer lediglich fehlenden Individualisierbarkeit eines Wolfes durch äußere Merkmale zulässt.

Das VG Lüneburg<sup>45</sup> ist in seinem Beschluss aus dem Juni diesen Jahres in einer ergänzenden Äußerung davon ausgegangen, dass die fehlende Individualisierbarkeit aufgrund äußerer Merkmale nicht unter den Anwendungsfall des § 45a BNatSchG fällt, da § 45a BNatSchG nach seinem Wortlaut nur den Fall regelt, dass bereits eingetretene Rissereignisse keinem bestimmten einzelnen Wolf zugeordnet werden konnten. Das OVG Niedersachsen hat diese Frage in seiner anschließenden Entscheidung ausdrücklich offengelassen, weil sie in dem konkreten Fall nicht entscheidungserheblich war, da die zugrunde liegende Regelung in der

---

<sup>45</sup> s. VG Lüneburg, Beschluss vom 11. Juni 2020, Az: 2 B 56/20

Ausnahmegenehmigung bereits selbst bei einer erweiternden Auslegung nicht mit § 45a Abs. 2 Satz 1 BNatSchG im Einklang stand. Hintergrund war hier, dass bei Anwendung des § 45a BNatSchG in jedem Fall ein enger zeitlicher und räumlicher Zusammenhang festgelegt werden muss.<sup>46</sup> Ein entsprechender enger zeitlicher Zusammenhang war in der Regelung jedoch nicht festgelegt worden. Im Ergebnis fehlt es daher an einer abschließenden gerichtlichen Entscheidung dieser Frage.

Unabhängig davon ist jedoch in jedem Fall zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung des EuGH Ausnahmetatbestände stets restriktiv auszulegen sind. Dies berücksichtigt die vorgeschlagene Regelung ganz sicher nicht.

Sinn und Zweck einer Verordnung wäre es aber gerade solche grundlegende Parameter zu konkretisieren.

**(4) Ein nachweislich durch einen Wolf von außerhalb einer Zäunung verursachter Herdenausbruch steht einer Überwindung des zumutbaren Herdenschutzes gleich.**

Die Regelung stellt eine unzulässige Erweiterung der zugrunde liegenden Regelung des § 45 Abs. 7 BNatSchG dar und ist bereits aus diesem Grunde unwirksam.

Absatz 4 ist kein gesetzlich anerkannter Ausnahmetatbestand und damit keine wirksame Grundlage für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung.

In diesem Zusammenhang sollte auch die grundsätzliche Haftung des Nutztierhalters bei Herdenausbrüchen für Schäden, die durch die ausgebrochenen Tiere verursacht worden sind (§ 833 Satz 1 BGB), beachtet werden. Allein das Bestehen einer solchen Haftung und die damit verbundene Verpflichtung des Tierhalters hinreichende Sicherungsmaßnahmen durchzuführen zeigt bereits, dass ein Herdenausbruch nicht einfach so einem Wolf angelastet werden darf.

---

<sup>46</sup> s. Beschluss des OVG Niedersachsen vom 26.06.2020, 4 ME 116/20, Rn. 39.

Nicht abschließend geklärt ist allerdings, welche Vorkehrungen der Nutztierhalter genau treffen muss, um gemäß § 833 Satz 2 BGB von seiner Haftung befreit zu werden. In jedem Fall muss er aber für eine Haftungsbefreiung seiner Sorgfaltspflicht nachkommen, d.h. eine gute fachliche Praxis v.a. in Form von hinreichenden Sicherungsmaßnahmen anwenden. Diese sind ggf. regelmäßig zu überprüfen und anzupassen und deren Durchführung ist zu dokumentieren.<sup>47</sup> Dies zeigt, dass der Nutztierhalter bereits aus haftungsrechtlichen Gründen verpflichtet ist, seine Tiere angemessen gegen Ausbrüche zu sichern. Kommt er seinen diesbezüglichen Sorgfaltspflichten nach, übernehmen die Versicherungen potentielle Schäden.

## **§ 6 Entnahme aus sonstigen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses**

**(1) Eine Entnahme aus sonstigen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses ist auf Antrag als Ausnahme nach § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 5 des Bundesnaturschutzgesetzes insbesondere zuzulassen,**

**1. wenn ein Wolf auf einem dem Hochwasserschutz dienenden Deich, auf welchem die Schafhaltung für die Deichsicherheit von erheblicher Bedeutung ist, zumutbare ordnungsgemäß errichtete und funktionstüchtig betriebene wolfsabweisende Schutzmaßnahmen nach Anlage 1, Buchstabe A Nummer V mindestens zweimalig überwunden und Schafe gerissen oder verletzt hat.**

**2. in einem Gebiet, in dem die Beweidung durch Schafe zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes bestehender schützenswerter Landschaften im Sinne von § 1 Absatz 4 Nummer 1 BNatSchG erforderlich ist, ein Wolf zumutbare ordnungsgemäß errichtete und funktionstüchtig betriebene wolfsabweisende Schutzmaßnahmen nach Anlage 1 Buchstabe A Nummer I - IV mindestens zweimalig überwunden und Schafe gerissen oder verletzt hat.**

---

<sup>47</sup> Weitere Einzelheiten hierzu, s. Bayerischer Aktionsplan Wolf, Seite 36 f, abrufbar unter:  
[https://www.bestellen.bayern.de/application/appstarter?APPL=eshop&DIR=eshop&ACTIONxSETV\\_AL\(artdtl.htm,APGxNODENR:34,AARTxNR:lfu\\_nat\\_00360,AARTxNODENR:353773,USERxBODY\\_URL:artdtl.htm,KATALOG:StMUG,AKATxNAME:StMUG,ALLE:x\)=X](https://www.bestellen.bayern.de/application/appstarter?APPL=eshop&DIR=eshop&ACTIONxSETV_AL(artdtl.htm,APGxNODENR:34,AARTxNR:lfu_nat_00360,AARTxNODENR:353773,USERxBODY_URL:artdtl.htm,KATALOG:StMUG,AKATxNAME:StMUG,ALLE:x)=X)

Die Regelung soll eine Ausnahme bieten für die Entnahme von Wölfen in Gebieten, deren Schutz als zwingender Grund des überwiegenden öffentlichen Interesses angesehen wird. Gemäß den Hinweisen zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG beim Wolf kommt bei wiederholten Nutztierissen im Bereich von mit Schafen beweideten Deichen als Rechtfertigungsgrund für die Zulassung einer Ausnahme die Gesundheit des Menschen grundsätzlich in Betracht.<sup>48</sup> Wie bereits in den Ausführungen zu § 4 erwähnt, ist vor dem Hintergrund des Artikel 16 Abs. 1 Buchst. c FFH-Richtlinie das Schutzgut „Gesundheit“ i.S.v. § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG als Teilausschnitt des öffentlichen Interesses zu verstehen. Dieses umfasst u.a. auch Maßnahmen des Küstenschutzes.<sup>49</sup>

Zum Vorliegen von Gründen des Gemeinwohls, die Vorrang vor Umweltbelangen haben, wie z.B. auch den Küstenschutz, hat sich der EuGH in der sog. Leybucht-Entscheidung geäußert. Anerkennungsfähig sind nach dieser Entscheidung allerdings nur ganz besondere Gründe: *„Hierbei muß es sich um Gründe des Gemeinwohls handeln, die Vorrang vor den mit der Richtlinie verfolgten Umweltbelangen haben. In diesem Zusammenhang können die in Artikel 2 der Richtlinie genannten Belange - wirtschaftliche und freizeitbedingte Erfordernisse - nicht in Betracht kommen. Wie der Gerichtshof nämlich in den Urteilen vom 8. Juli 1987 in den Rechtssachen 247/85 und 262/85 (Kommission/Belgien und Kommission/Italien, Slg. 1987, 3029 und 3073) entschieden hat, stellt diese Bestimmung keine eigenständige Abweichung von der durch die Richtlinie geschaffenen allgemeinen Schutzregelung dar.“*<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> s. Hinweise zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG beim Wolf, Seite 11

<sup>49</sup> a.a.O.; s. hierzu auch: Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, § 45 BNatSchG Rn. 66; Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 17; J. Schumacher/A. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 34 Rn. 99; vgl. allg. BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99, BVerwGE 110, 302 ff.; BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, juris, Rn. 121, BVerwG, Urt. v. 9.7.2007 – 9 A 14.07, juris, Rn. 124 ff.

<sup>50</sup> S. EuGH, URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 28. FEBRUAR 1991, **RECHTSSACHE C-57/89**, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61989CJ0057>

Im Rahmen einer einzelfallbezogenen Abwägungsentscheidung sind dabei das Gewicht der zu erwartenden Beeinträchtigungen für die artenschutzrechtlichen Schutzgüter den für das Vorhaben (hier der Deichschutz mit Beweidung durch Schafe) streitenden öffentlichen Interessen gegenüberzustellen und zu bewerten. Bei Beeinträchtigungen von geschützten Arten können Schadensvermeidungs- und minderungsmaßnahmen entsprechend berücksichtigt werden.<sup>51</sup>

Weder die zugrunde liegende Regelung noch die dazugehörige Begründung enthalten aber Hinweise auf eine solche Abwägungsentscheidung, so dass diese nach wie vor im Einzelfall erfolgen muss. Gerade solche grundlegenden Erwägungen sollten aber sinnvollerweise in der Verordnung getroffen werden.

In Bezug auf die unter Nr. 1 genannten Zwecke ist grundsätzlich davon auszugehen, dass entsprechende Ausnahmen anerkennungsfähig sein können, sofern die Gründe hierfür hinreichend dargelegt werden. Dabei müssen dann aber auch entsprechende Schadensbegrenzungs- und minderungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden. Die Einhaltung entsprechender, klar definierter Maßnahmen sollte dann als zusätzliche Voraussetzung für eine Entnahme in die Regelung mitaufgenommen werden.

Für die unter Nr. 2 genannten Gründe erscheint es hingegen fraglich, ob sie in der vorgelegten Form überhaupt anerkannt werden können.

Der VGH Kassel verweist in einer Entscheidung<sup>52</sup> aus dem Jahr 2009 darauf, dass eine Hierarchisierung des Artenschutzes und des Gebietsschutzes ausgeschlossen sein soll. In dem zugrunde liegenden Fall wurde festgestellt, dass die Substitution eines Verstoßes gegen die Zugriffsverbote des § 44 BNatSchG durch die Beeinträchtigung eines Natura 2000 Gebietes nicht möglich sein soll. Entsprechendes muss dann auch im umgekehrten Fall für eine Beeinträchtigung eines Natura 2000 Gebietes gelten.

---

<sup>51</sup> s. Lütkes/Ewer, Kommentar zum BNatSchG, § 45, Rn. 45.

<sup>52</sup> s. VGH Kassel, Urteil vom 2.01.2009, 11 B 368/08



Hierbei ist zu beachten, dass in solchen Fällen unter Umständen auch die Regelungen des Gebietsschutzrechts nach § 34 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG zu beachten sind. In Niedersachsen existieren eine Reihe von sog. FFH-Gebieten oder potentiellen FFH-Gebieten mit unterschiedlichen Schutzzwecken. Wie mit solchen Konflikten umgegangen werden soll, wird überhaupt nicht geregelt, könnte aber im Einzelfall entscheidungserheblich sein.

In diesem Zusammenhang ist auf die Brandenburgische Wolfsverordnung zu verweisen, die in § 6 zumindest eine allgemeine einschränkende Regelung enthält, mit der auf entsprechende Sachverhalte verwiesen wird. Eine entsprechende Regelung wäre auch bereits deshalb sinnvoll, weil in der Begründung zu § 6 Abs. 1 besonders auf die Gebiete der Lüneburger Heide sowie auf weitere Moorlandschaften hingewiesen wird. Bei Teilen dieser Gebiete handelt es sich gerade um sog. Natura 2000 Gebiete, bei denen der Gebietsschutz und der Artenschutz aufeinander treffen. Im Rahmen einer erforderlichen Abwägung sind dann aber eben gerade auch solche einschlägigen Vorschriften zu beachten.

### **(2) § 5 Absatz 3 gilt entsprechend.**

Hinsichtlich des Verweises auf § 5 Abs. 3, der für den Fall, dass eine sichere Identifizierung durch besondere, erkennbare äußere Merkmale nicht möglich ist, auf § 45a Abs. 2 BNatSchG verweist, wird auf die entsprechenden Ausführungen dort verwiesen. Besonders hervorzuheben ist auch in diesem Zusammenhang wieder die ständige Rechtsprechung des EuGH, wonach die Ausnahmetatbestände für eine Entnahme stets restriktiv auszulegen sind.

### **§ 7 Antragsverfahren**

**(3) Die Beurteilung zum Erhaltungszustand der Population im Sinne von § 45 Absatz 7 Satz 2 BNatSchG, wird auf Grundlage einer Stellungnahme der obersten Naturschutzbehörde getroffen.**

Die vorgeschlagene Regelung legt ausschließlich fest, wer für die Beurteilung des Erhaltungszustandes der Population zuständig ist. Regelungen an die Anforderungen einer solchen Überprüfung fehlen hingegen vollständig, obwohl es hierzu vom EuGH klar formulierte europarechtliche Vorgaben gibt.<sup>53</sup>

*Danach „hat daher die zuständige nationale Behörde bei der Prüfung, ob eine Ausnahme auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 1 zuzulassen ist, u. a. bezogen auf das Gebiet des Mitgliedstaats oder gegebenenfalls, wenn sich die Grenzen des betreffenden Mitgliedstaats mit mehreren biogeografischen Regionen überschneiden, bezogen auf die betreffende biogeografische Region, oder aber, wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art es erfordert und soweit möglich grenzüberschreitend, in einem ersten Schritt den Erhaltungszustand der Populationen der betreffenden Arten und in einem zweiten Schritt die geografischen und demografischen Auswirkungen, die die in Betracht gezogenen Ausnahmeregelungen auf diesen haben können, zu ermitteln.“<sup>54</sup>*

Um die Auswirkungen einer Entnahme auf die betroffene Population zu ermitteln, ist zudem die Auswirkung einer Entnahme auf das Gebiet einer lokalen Population zu ermitteln. Der Erhaltungszustand einer Population hängt schlussendlich dann auch von der kumulierten Auswirkung der verschiedenen, die lokalen Gebiete betreffenden Ausnahmen ab.<sup>55</sup>

Ob und wie diese Anforderungen in der Stellungnahme der obersten Naturschutzbehörde umgesetzt werden sollen, bleibt völlig offen.

## **§ 9 Entnahme schwer verletzter oder erkrankter Wölfe**

**(1) Eine Entnahme mit dem Ziel, das betroffene Tier von seinen Leiden zu erlösen, ist als Ausnahme nach § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 5 des Bundesnaturschutzgesetzes zugelassen, wenn ein Wolf so schwer verletzt oder erkrankt aufgefunden wird, dass er nach Hinzuziehung und Urteil eines Tierarztes erhebliche Schmerzen erleidet und aus eigener**

---

<sup>53</sup> s. hierzu die beiden letzten Entscheidungen des EuGH, EuGH, C 674/19 vom 10. Oktober 2019 sowie C 88/19 vom 11. Juni 2020

<sup>54</sup> s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2020, C 674/19, Rn. 58.

<sup>55</sup> a.a.O., Rn.59.

**Kraft nicht mehr gesunden wird. Bei Verkehrsunfällen mit Wölfen ist auch die Einschätzung der jagdausübungsberechtigten Person ausreichend.**

Als Grundlage für die Tötung eines schwer verletzten oder erkrankten Wolfes wird § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG benannt. Damit muss für eine Tötung ein zwingender Grund des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen. Der Tierschutz stellt ein solches öffentliches Interesse dar. Zu beachten ist an dieser Stelle aber die Regelung des § 45 Abs. 5 BNatSchG, nach der verletzte, hilflose oder kranke Tiere aufgenommen werden dürfen, um sie gesund zu pflegen und dann unverzüglich wieder frei zu lassen. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des BNatSchG wurde zwar genau diese Regelung in dem neuen § 45a Abs. 1 Satz 3 BNatSchG als in Bezug auf den Wolf für nicht anwendbar erklärt. Die Regelung des § 45a Abs. 1 Satz 3 BNatSchG ist jedoch weder sachlich gerechtfertigt noch verhältnismäßig. Nach der geltenden Fassung des § 45 Abs. 5 Satz 4 BNatSchG ist die Aufnahme streng geschützter Tiere der zuständigen Behörde zu melden. Diese kann die Herausgabe des aufgenommenen Tieres verlangen und über die weitere Unterbringung in einer Einrichtung, die dem befürchteten Risiko einer Gewöhnung an den Menschen Rechnung tragen kann, entscheiden. Damit ist diesem Risiko bereits angemessen Rechnung getragen.

Bei Wölfen ist anerkannt, dass sie als sehr robuste Tiere gelten und dementsprechend auch schlimmste Verletzungen überstehen können. Gerade aus tierschutzrechtlichen Erwägungen müsste ein Gesundpflegen daher zunächst oberste Priorität haben.

Vor diesem Hintergrund ist die Regelung bereits deshalb unwirksam, weil sie eine Tötung generell für zulässig erklärt, ohne die konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalles zu berücksichtigen („Eine Entnahme ...., ist als Ausnahme ... zugelassen“).

Das OLG Celle hat in diesem Zusammenhang explizit ausgeführt, dass ein Recht zur Tötung weder aus § 45 Abs. 5 BNatSchG (dieser gewährt ein Recht, das Tier gesund zu pflegen aber nicht es zu töten), noch aus der

Schutzvorschrift des § 44 BNatSchG aus dem Gesichtspunkt des vernünftigen Grundes, noch aus § 22a Abs. 1 BJagdG (Verhinderung von vermeidbaren Schmerzen oder Leiden des Wildes) folgt. Danach gilt:

1. *§ 43 Abs. 6 BNatSchG a. F. (§ 45 Abs. 5 BNatSchG n.F.) erlaubt abweichend von § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG a. F. (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG n.F.) die Inbesitznahme verletzter oder kranker Tiere, dies aber nur, um sie gesund zu pflegen und unverzüglich wieder freizulassen. Ist eine Gesundheitspflege mit dem Ziel der Wiederaussetzung hingegen nicht möglich, ist das verletzte bzw. kranke Tier bei der zuständigen Behörde abzugeben. Ein Recht zur Tötung verletzter Tiere folgt aus § 43 Abs. 6 BNatSchG a. F. (§ 45 Abs. 5) nicht.*

2. *§ 42 BNatSchG a. F. (ebenso wie § 44 BNatSchG n. F.) enthält als Schutzvorschrift für besonders geschützte Arten keine Eingriffsbefugnis "aus vernünftigem Grund". Daher kann im Schutzbereich des § 42 BNatSchG a. F. das Ergebnis einer bloßen Güter- und Interessenabwägung grundsätzlich nicht genügen, um einen Eingriff - hier die Tötung eines verletzten Wolfes - zu rechtfertigen.*

3. *Ein Recht zur Tötung eines verletzten Wolfes folgt auch nicht aus § 22a Abs. 1 BJagdG, denn das Jagdrecht findet auf Wölfe keine Anwendung, weil der Wolf kein jagdbares Wild im Sinne von § 2 Abs. 2 BJagdG ist. Da der Wolf zudem ausdrücklich im Artenschutzrecht genannt wird, ist das Artenschutzrecht spezieller und geht dem Jagdrecht vor.<sup>56</sup>*

Wie bereits dargelegt, stellt die Regelung des § 45 Abs. 5 BNatSchG in aller Regel eine zumutbare Alternative im Sinne von § 45 Abs. 7 Satz 2 dar und ist daher vorrangig zu berücksichtigen.

Auch aus tierschutzrechtlicher Sicht ist die Tötung eines verletzten Tieres erst dann erforderlich, wenn es nicht eingefangen und einer tierärztlichen

<sup>56</sup> s. OLG Celle, Beschluss vom 23. Mai 2011 (32 Ss 31/11), abrufbar unter: <https://openjur.de/u/326861.html>

Versorgung zugeführt werden kann und alle lebensrettenden Maßnahmen ergriffen worden sind.<sup>57</sup> Damit müssten auch nach dem Tierschutzgesetz zunächst alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um den Wolf tierärztlich zu versorgen.

Darüber hinaus ist auch die Begründung zu der Regelung in sich widersprüchlich. Eingangs wird festgestellt, dass es aus Tierschutzgründen notwendig sei, Regelungen zur Tötung von schwer verletzten und oder erkrankten, leidenden Wölfen zu schaffen, die ein rasches Handeln auch dann ermöglichen, wenn ein Tierarzt nicht hinzugezogen werden kann. Im Weiteren wird dann aber gefordert, dass eine entsprechende Einschätzung von einem Tierarzt getroffen werden muss.

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, warum bei Verkehrsunfällen mit Wölfen ein Jagdausübungsberechtigter die gleiche Kompetenz haben soll wie ein Tierarzt. Auch bei Verkehrsunfällen darf ein Wolf immer erst nach eingehender tierärztlicher Untersuchung getötet werden.

**(2) Von der Ausnahme nach Absatz 1 darf nur ein Tierarzt oder eine andere für die Entnahme sachkundige Person Gebrauch machen. Die Befugnisse der Polizei bleiben unberührt.**

In der Begründung zum vorliegenden Entwurf heißt es: Die dem Jagdausübungsberechtigten im Jagdrecht generell zugebilligte Kompetenz, auch bei anderen Tieren das Ausmaß der Verletzung abzuschätzen, wird bei Wildunfällen mit Wölfen als ausreichend angesehen. Da der Wolf nicht dem Jagdrecht unterliegt, kann auf die Regelungen des Jagdrechts selbst nicht zurückgegriffen werden.

Wie vorstehend ausgeführt muss zudem in jedem Fall zunächst eine tierärztliche Behandlung versucht werden. Eine Entnahme ohne eine

---

<sup>57</sup> s. vgl. Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, 6. Aufl., § 1 Anhang Rdnr. 76; Ort/Reckewell in Kluge, Tierschutzgesetz, § 17 Rdnr. 174; OLG Karlsruhe, NJW 1991, S. 166 f.

entsprechende vorherige Behandlung verstößt gegen § 45 Abs. 7 BNatSchG und die ausführende Person macht sich entsprechend strafbar.

## **§ 10 Informationspflichten**

**(1) Die Naturschutzbehörde hat der obersten Naturschutzbehörde und dem Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz unverzüglich Bericht zu erstatten, wenn von**

**1. § 3 Gebrauch gemacht worden ist, über die Anzahl der vergrämten Wölfe unter Angabe des genauen Ortes und Datums sowie der angewandten Methode.**

**2. den §§ 4 bis 6 Gebrauch gemacht worden ist, über den genauen Entnahme- oder Abschussort, das genaue Entnahme- oder Abschussdatum und die Anzahl der jeweils entnommenen Wölfe.**

**(2) Die zuständige Naturschutzbehörde hat die oberste Naturschutzbehörde zu informieren, wenn in ihrem Bereich ein Wolf mit problematischem Verhalten im Sinne der §§ 3 bis 6 festgestellt wurde. Beim Auftreten eines Wolfes, der sich ohne ersichtlichen Grund aggressiv gegenüber Menschen verhält, sind zusätzlich die örtlichen Polizeidienststellen zu informieren.**

Es fällt auf, dass im Falle einer Vergrämung oder Entnahme eines Wolfes lediglich „Informationspflichten“ an die zuständige Behörde bestehen. Was die Behörde mit den erhaltenen Informationen tun muss, wird nicht geregelt. Wichtig wäre jedoch, dass die Stelle, an der die Informationen über jegliche Maßnahmen, die in Abweichung von dem strengen Schutzstatus des Wolfes getroffen werden, zusammenlaufen, z.B. auch verpflichtet wird, die erhaltenen Informationen zusammen zu führen und zu dokumentieren, indem sie z.B. entsprechende Listen führen muss, Statistiken veröffentlichen muss etc.. Dies ist allein deshalb schon wichtig, weil je mehr „Entnahmen“ gestattet werden, desto eher wird eine Schutzstrategie benötigt, die sicherstellt, dass der günstige Erhaltungszustand gleichwohl erreicht werden kann. Die zuständige Behörde muss in diesem Zusammenhang auch zwingend überwachen, dass sich durch die jeweiligen Entnahmen der Erhaltungszustand der Population

nicht verschlechtert. Hierfür werden aber überhaupt keine Kriterien benannt,  
wie dies geschehen soll.

**Christina Patt**  
**Vorstandsmitglied**