

Berlin, 20.05.2023

Die Bayerische Wolfsverordnung

Stellungnahme im Kontext der aktuellen Diskussion um den Wolf

I. Einleitung

Die deutliche Ablehnung der Oppositionsanträge „*Ausgewogene Balance zwischen dem Schutz von Mensch und Tier sowie dem Artenschutz herstellen – Bejagung des Wolfes im Rahmen eines Bestandsmanagements ermöglichen*“¹ der CDU/CSU bzw. „*Deutsche Weidetierhaltung erhalten – Unkontrollierten Anstieg des Wolfsbestandes regulieren*“² der AfD im Bundestag Ende April und der Erlass der Wolfsverordnung in Bayern hat die Diskussion um den Wolf in Deutschland wieder aufgeheizt.

Die beiden Anträge im Bundestag wies das Parlament klar zurück: In einer namentlichen Abstimmung votierten nur 254 Abgeordnete für den Antrag von CDU/CSU aber 408 dagegen; hinzu kamen sieben Enthaltungen. Der Antrag der AfD-Fraktion wurde gar mit den Stimmen aller übrigen Fraktionen abgelehnt.

Die Bayerische Wolfsverordnung trat hingegen trotz scharfer Kritik, u.a. auch in der Debatte im Bundestag Ende April, am 1. Mai 2023 in Kraft. Damit verfügt Bayern formell derzeit über die großzügigsten Entnahmemöglichkeiten für Wölfe in Deutschland, und dies, obwohl gegen Deutschland seit Mai 2020 ein Pilotverfahren der EU läuft und der Umgang mit dem Wolf damit seitens der EU-Kommission genauestens beobachtet wird.

Angesichts der recht offensichtlichen Rechtswidrigkeit dieser Verordnung erhebt die nachfolgende Stellungnahme keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern greift die wesentlichen inhaltlichen Kritikpunkte auf. Im Anschluss wird die dahinter stehende zentrale Frage um eine friedliche Koexistenz kurz thematisiert.

¹ Abrufbar unter: [Drucksache 20/5629 \(bundestag.de\)](https://www.bundestag.de/Drucksache/20/5629)

² Abrufbar unter: [Drucksache 20/515 \(bundestag.de\)](https://www.bundestag.de/Drucksache/20/515)

II. Die Bayerische Wolfsverordnung

Die Bayerische Wolfsverordnung konzentriert sich im Gegensatz zu den bisher beschlossenen Wolfsverordnungen letztlich auf die beiden bisher im Zusammenhang mit Wölfen diskutierten Entnahmetatbestände nämlich zum Schutz des Menschen bzw. der öffentlichen Sicherheit sowie zu Abwehr ernster wirtschaftlicher Schäden.

Im Gegensatz zu den bisher beschlossenen Wolfsverordnungen in Sachsen, Niedersachsen³, Brandenburg und NRW enthält die Verordnung keinerlei Begriffsdefinitionen, noch nicht einmal für wesentliche Alternativen zu einer Entnahme wie z.B. die Vergrämung oder aber auch Regelungen zur konkreten Durchführung von Vergrämungsmaßnahmen.

Dies erscheint umso bedenklicher als z.B. die Regelung des § 4 BArtSchV⁴ eine Reihe von verbotenen Handlungen, Verfahren und Geräten für das Nachstellen, Anlocken, Fangen und Töten von geschützten Tieren definiert.

³ Die Verordnung wurde inzwischen, nach Aufnahme des Wolfes in das Niedersächsische Jagdgesetz, wieder aufgehoben.

⁴ § 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.

....

Aber auch sonst ist die Verordnung in vielen Punkt wenig konkret ausformuliert. Bereits aus diesem Grund erscheint ein rechtssicheres Vorgehen auf Basis der Bayerischen Wolfsverordnung nur schwer möglich.

1. Entnahme zum Schutz des Menschen und der öffentlichen Sicherheit

§ 1 der Bayerischen Wolfsverordnung regelt die Möglichkeit einer Entnahme von Wölfen zum Schutz des Menschen und der öffentlichen Sicherheit.

Neben der offiziellen Feststellung eines auffälligen Verhaltens gehören nach anerkannter fachlicher Praxis umfangreiche Dokumentationsanforderungen zu einer Erteilung von Ausnahmegenehmigungen. Die Sächsische Wolfsverordnung verlangt z.B. das Vorliegen von Dokumenten des dort zuständigen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, die belegen, dass die Voraussetzungen für eine Maßnahme vorliegen.⁵ Eine entsprechende Regelung fehlt jedoch in der vorliegenden Verordnung.

Die wesentlichen Voraussetzungen für eine potentielle Entnahme finden sich in Absatz 2. Dieser lautet:

„(2) ¹Unter Berücksichtigung von § 45a Abs. 2 Satz 3⁶ des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) gefährden Wölfe die Gesundheit des Menschen oder die öffentliche Sicherheit insbesondere dann, wenn sie

- 1. sich mehrfach Menschen außerhalb von Fahrzeugen auf unter 30 m nähern,*
- 2. mehrfach die Annäherung von Menschen auf unter 30 m tolerieren,*
- 3. über mehrere Tage in einem Umkreis von weniger als 200 m von geschlossenen Ortschaften oder von dem Menschen genutzten Gebäuden oder Stallungen gesehen werden,*
- 4. Menschen trotz Vertreibungsversuchen folgen,*
- 5. sich Menschen in geschlossenen Ortschaften annähern und nur schwer vertrieben werden können,*

⁵ § 5 Absatz 1 Satz 2 SächsWolfMVO verlangt z.B. für eine Vergrämung: „Dies muss durch Dokumente des Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie belegt sein.“

⁶ § 45a Abs. 2 Satz 3 BNatSchG lautet: *Die in Satz 1 geregelte Möglichkeit des Abschusses weiterer Wölfe gilt auch für Entnahmen im Interesse der Gesundheit des Menschen nach § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4.*

6. *Hunde in geschlossenen Ortschaften oder in von Menschen genutzten Gebäuden oder Stallungen töten,*
7. *sich Menschen mit Hunden annähern und dabei ein aggressives Verhalten zeigen oder*
8. *unprovokiert aggressiv auf Menschen reagieren.*

²*Eine Entnahme ist im Rahmen des Satz 1 Nr. 1 bis 3 nur zulässig, wenn eine Vergrämung nicht möglich erscheint oder voraussichtlich erfolglos bleibt.*
³*Maßnahmen nach Abs.1 können gegen einen Wolf gerichtet werden, der in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit einem der in Satz 1 genannten Ereignisse angetroffen wird.“*

Bereits die in Satz 1 in Bezug genommene Regelung des § 45a Abs. 2 Satz 3 BNatSchG ist kritisch zu sehen, denn die in § 45a Abs. 2 Satz 1 BNatSchG festgelegten Voraussetzungen für ein Eingreifen bei Nutztierissen nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG sind auf Ausnahmeentscheidungen im Interesse der Gesundheit des Menschen bzw. der öffentlichen Sicherheit nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG nicht übertragbar, da die zugrundeliegenden Sachverhalte nicht vergleichbar sind.

Unabhängig von dieser Inbezugnahme begegnet aber auch die Regelung selbst zahlreichen Bedenken. Diese gründen insbesondere darauf, dass es bereits seit vielen Jahren einen international anerkannten Stufenplan für den Umgang mit Wölfen mit einem sog. auffälligen Verhalten gegenüber Menschen gibt, der in der Regelung aber nicht konsequent umgesetzt wird.

In diesem Zusammenhang sollte gerade bei großen Beutegreifern immer beachtet werden, dass die Wahrnehmungen im Bereich von Mensch - Wolf - Kontakten höchst unterschiedlich sein können und damit auch eine Auswirkung auf die Einschätzung der Situation haben können. Die EU-Kommission führt daher in ihrem Leitfaden zutreffend aus: *„Diese Wahrnehmungen und Einstellungen sind unbedingt ernst zu nehmen und gebührend zu berücksichtigen. Hilfreiche – aber nicht immer ausreichende – Maßnahmen sind die Förderung von Bildungsmaßnahmen, Aufklärungsarbeit und die Widerlegung von Falschmeldungen durch Faktenchecks (wie von einigen kommunalen und regionalen Behörden oder im Rahmen von LIFE-Projekten durchgeführt). Darüber hinaus gilt es klarzustellen, dass im unwahrscheinlichen Fall einer objektiven Gefahr zum Beispiel durch einen tollwütigen oder aggressiven Wolf, oder durch*

einen futterkonditionierten oder an den Menschen gewöhnten Wolf, die gezielte Entnahme des betreffenden Tieres nach der FFH-Richtlinie absolut legitim ist.“⁷

Eine nach 2002 zum zweiten Mal durchgeführte Studie des Norwegian Institute for Nature Research aus dem Jahr 2021 zu potentiellen Übergriffen von Wölfen auf Menschen hat sich u.a. auch mit dieser Fragestellung beschäftigt und das Verhalten von Wölfen fachlich eingeordnet. Dort heißt es u.a.:

„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.“⁸

Um künftig eine friedliche Koexistenz zwischen Mensch und Wolf zu ermöglichen – gerade auch in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland – ist es unerlässlich, dass derartige Erkenntnisse bei der Verabschiedung von Regelungen zum Umgang mit dem Wolf berücksichtigt werden und in diese Eingang finden.

In Deutschland findet sich dieser international anerkannte Stufenplan in dem von der Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) und dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) erstellten bzw. beauftragten „Konzept

⁷ Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, Seite 114.

⁸ John D. C. Linnell, Ekaterina Kovtun & Ive Rouart, Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020, Seite 31; abrufbar unter: [NINA Brage: Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020](#)

im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten“ („BfN-Skript 502“)⁹ wieder.

Auch die EU-Kommission hat in ihrem aktualisierten „Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie“¹⁰ vom 12. Oktober 2021 ausdrücklich auf den Stufenplan der DBBW sowie auf den diesem zugrunde liegenden entsprechenden Stufenplan der LCIE¹¹ (= Large Carnivore Initiative for Europe, eine Fachgruppe der Species Survival Commission der Weltnaturschutzunion) verwiesen.¹²

Dieser sieht die nachfolgend abgebildeten Handlungsempfehlungen vor. Beispielhaft nachfolgend die entsprechende Übersicht aus dem BfN-Skript 502¹³:

Tab. 1: Einschätzung verschiedener Wolfsverhaltensweisen in Bezug auf die Gefährlichkeit für den Menschen und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen. Situationen, die Aufmerksamkeit verlangen, bedürfen einer genauen Analyse. Die Öffentlichkeit sollte in diesen Fällen informiert werden (siehe Kap. 6.4).

Verhalten	Ursache	Einschätzung	Handlungsempfehlung
Wolf läuft in der Dunkelheit direkt an Ortschaften entlang oder durch Siedlungen hindurch.	Wölfe meiden Menschen, aber nicht menschliche Strukturen.	Ungefährlich.	Kein Handlungsbedarf.
Wolf läuft im Hellen 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 keine schlechte Erfahrung gemacht. Insbesondere Jungwölfe reagieren eher unbedarft und neugierig.	Ungefährlich.	Kein Handlungsbedarf.
Wolf wird über mehrere Tage unter 30m entfernt von bewohnten Häusern gesehen (mehrere Ereignisse über einen längeren Zeitraum).	Wolfsverhalten kann unterschiedliche Ursachen haben, z.B. Futterquelle oder Anziehung zu Hunden.	Verlangt Aufmerksamkeit. Mögliches Problem mit starker Habituation/positiver Konditionierung.	Suche nach und Entfernen von Anreizen. Eventuell vergrämen.
Wolf toleriert mehrfach die Annäherung von Menschen auf unter 30m.	Wolf wurde verstärkt an die Anwesenheit von Menschen gewöhnt.	Verlangt Aufmerksamkeit. Anzeichen für starke Habituation. Mögliches Problem mit positiver Konditionierung.	Möglichst frühzeitig besendern und vergrämen. Bei ausbleibendem Erfolg Entnahme.
Wolf nähert sich mehrfach Menschen auf unter 30m.	Wolfsverhalten kann unterschiedliche Ursachen haben, z.B. der Wolf wurde durch die Anwesenheit von Menschen „belohnt“ oder der Auslösereiz ist ein Hund.	Verlangt Aufmerksamkeit bis kritisch. Positive Konditionierung in Verbindung mit starker Habituation kann dazu führen, dass Wölfe immer dreister werden. Verletzungen nicht ausgeschlossen.	Dokumentation und Analyse der Situation. Je nach Situation möglichst frühzeitig besendern und vergrämen. Bei ausbleibendem Erfolg Entnahme.
Wolf reagiert unprovokiert aggressiv auf Menschen.	z.B. Tollwut, extreme Habituation	Gefährlich.	Entnahme.

⁹ Die StS ad-hoc AG der UMK hat in ihrer Sitzung am 24.5.2018 diesem Konzept zugestimmt.

¹⁰ Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie; abrufbar unter: [ENV-2006-00946-00-00-EN-REV \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1000/oj/consolidated)

¹¹ Policy Support Statements of the Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), abrufbar unter: [636870453845842163_PPS_bold_wolves.pdf \(nina.no\)](https://www.nina.no/pps/pubs/636870453845842163_PPS_bold_wolves.pdf)

¹² Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, Seite 124.

¹³ BfN-Skript 502, Seite 23; abrufbar unter: [BfN Schriften 502 - Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten | BFN](https://www.bfn.de/SharedDocs/Standardartikel/Broschuren/502-Konzept-zum-Umgang-mit-Woelfen-die-sich-Menschen-gegenueber-auffaellig-verhalten.pdf?__blob=publicationFile)

Aufgrund der einheitlichen nationalen wie internationalen Anerkennung dieses Stufenplanes sollte sich eine diesbezügliche Regelung hieran orientieren. Dies wurde in der Regelung des § 1 der Bayerischen Wolfsverordnung jedoch nicht konsequent umgesetzt. Konkret bedeutet dies für die einzeln aufgeführten Sachverhalte der Nummern 1 bis 8:

1.1 *mehrfaches Nähern an Menschen außerhalb von Fahrzeugen auf unter 30 m bzw. mehrfaches Tolerieren von Annäherung von Menschen auf unter 30 m (Nrn. 1 und 2)*

Die Nummern 1 und 2 entsprechen den Konstellationen 5 und 6 des vorstehenden Stufenplans.¹⁴ Danach verlangen beide Konstellationen Aufmerksamkeit, die Konstellation in Nr. 1 wird bis hin zu kritisch eingeschätzt.

Die in § 1 Abs. 2 Satz 2 vorgesehene Möglichkeit einer Entnahme „*wenn eine Vergrämung nicht möglich erscheint oder voraussichtlich erfolglos bleibt*“ eröffnet jedoch einen unangemessenen Spielraum hinsichtlich des Einsatzes von Vergrämungsmaßnahmen, da diese nicht zwingend durchgeführt werden müssen. Richtigerweise müsste es heißen „*wenn eine Vergrämung erfolglos geblieben ist*“. Insbesondere im Falle einer Annäherung an einen Menschen auf unter 30m sollte die Situation zudem dokumentiert und analysiert werden. Je nach Situation wird eine frühzeitige Besenderung empfohlen sowie die Vornahme von Vergrämungsmaßnahmen. Erst bei einem ausbleibenden Erfolg sollte eine Entnahme in Betracht gezogen werden.

1.2 *Sichtung in der Nähe von Gebäuden oder Stallungen auf unter 200m (Nr. 3)*

Die mehrfache Sichtung von Wölfen in der Nähe von Gebäuden ist eine Konstellation, die nach anerkannter fachlicher Praxis grundsätzlich Aufmerksamkeit verlangt. Die angesetzte Entfernung von 200m ist dabei jedoch viel zu hoch angesetzt. Die anerkannten Standards sehen hier eine kritische Entfernung von 30m vor.

¹⁴ Einzelheiten hierzu in: BfN-Skript 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –, S. 25f.

Grund für die erforderliche Aufmerksamkeit in einem solchen Fall ist jedoch keine durch die reine Anwesenheit des Wolfes bereits angenommene konkret ausgehende Gefährdung, vielmehr muss zunächst der Grund für diese Annäherung herausgefunden werden. Mögliche Ursachen können z.B. eine Habituation oder aber auch von Menschen gesetzte Anreize sein.

In der vorliegenden Regelung fehlt es vollständig an einer entsprechenden Verpflichtung, nach potentiellen Anreizen zu suchen, die den Wolf dazu bewegen, sich einem bewohnten Gebiet zu nähern, sowie ggf. einer Verpflichtung, entsprechende Anreize zunächst zu entfernen. Gleiches gilt für die Möglichkeit einer Besenderung. Solche Maßnahmen können im Einzelfall aber eine entscheidende Bedeutung haben, um einen Wolf dauerhaft erfolgreich fernzuhalten.

Mit der Formulierung *„wenn eine Vergrämung nicht möglich erscheint oder voraussichtlich erfolglos bleibt“* eröffnet Satz 2 zudem einen unangemessenen Spielraum. Richtigerweise müsste es heißen *„wenn eine Vergrämung erfolglos geblieben ist“*.

In diesem Zusammenhang sei zudem darauf verwiesen, dass der reine Aufenthalt eines Wolfes innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen womöglich ein unerwünschtes Verhalten sein mag, aber nach anerkannter fachlicher Praxis noch keinesfalls ausreichend ist, um gegen einen Wolf unbedingt und sofort Vergrämungsmaßnahmen zu ergreifen.¹⁵

Diese Auffassung wird durch die Rechtsprechung des EuGH, nach der auch menschliche Siedlungen zum natürlichen Verbreitungsgebiet eines Wolfes gehören, gestützt.¹⁶ Wörtlich hat der EuGH hierzu festgestellt: *„Wie die Kommission ausgeführt hat, leben Wölfe in zahlreichen Regionen der Union in vom Menschen beanspruchten Gebieten in unmittelbarer Nähe menschlicher Niederlassungen. Die Anthropisierung dieser Räume hat auch zu einer teilweisen Anpassung der Wölfe an diese neuen Bedingungen geführt. Wie aus der dem Gerichtshof vorliegenden Akte hervorgeht, haben die Entwicklung der*

¹⁵ s. hierzu insbesondere auch die vorstehend abgebildete Tabelle

¹⁶ EuGH, Urteil vom 11. Juni 2020, C-88/19, abrufbar unter: [CURIA - Dokumente \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doclist/curia.do?method=detailDoc&docid=86412)

Infrastrukturen, die illegale Waldbewirtschaftung, die landwirtschaftlichen Betriebe und bestimmte industrielle Tätigkeiten dazu beigetragen, auf die Wolfspopulation und ihren Lebensraum Druck auszuüben. Aus der Akte geht ferner hervor, dass sich der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens in Şimon ereignet hat, einem Dorf zwischen zwei großen Schutzgebieten, in denen Wolfspopulationen leben, so dass Wolfswanderungen zwischen diesen Gebieten stattfinden können.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass eine Auslegung der Ausdrücke „natürliches Verbreitungsgebiet“ und „aus der Natur“ in Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Habitatrichtlinie dahin, dass die menschlichen Siedlungsgebiete vom Anwendungsbereich der Bestimmungen über den Schutz der geschützten Tierarten ausgenommen wären, nicht nur mit dem Wortlaut und dem Zusammenhang dieser Bestimmung, sondern auch mit dem mit ihr verfolgten Ziel unvereinbar wäre.¹⁷

1.3 Menschen trotz Vertreibungsversuchen folgen (Nr. 4)

Die Regelung in Nr. 4 enthält den Tatbestand des „*Folgens*“. Was genau unter einem Folgen zu verstehen ist, wird in der Verordnung nicht weiter definiert. Darüber hinaus müsste in jedem Fall eine entsprechende Einschätzung vorgenommen werden, worin die besonders starke Gefährdung bei einem Folgen liegt bzw. woran sich die Aggression des Wolfes und damit das Vorliegen einer konkreten Gefahr bei einem Folgen festmacht. Dabei muss unbedingt ausgeschlossen werden, dass es sich z.B. um reine Neugier handelt.

Der Tatbestand des „*Folgens*“ ist entsprechend auch nicht in den anerkannten Standards vorgesehen. Letztlich stellt ein Folgen auch eine Form der Annäherung an den Menschen dar. Entsprechend hätte auch hier eine kritische Distanz für eine Annäherung vorgegeben werden müssen. Die vorliegende Formulierung ist insgesamt viel zu unbestimmt. Unabhängig hiervon ist die sofortige Möglichkeit einer Entnahme auch unverhältnismäßig und wäre damit rechtswidrig.

Die anerkannte fachliche Praxis sieht bei einer mehrfachen Annäherung eines Wolfes an einen Menschen auf eine Distanz von unter 30m je nach konkreter

¹⁷ EuGH, a.a.O., Rn. 50/51

Situation eine frühzeitige Besenderung und eine Vergrämung vor. Erst bei ausbleibendem Erfolg kann eine Entnahme in Betracht gezogen werden.¹⁸

1.4 Annähern an Menschen in geschlossenen Ortschaften (Nr. 5)

Der Mehrwert der Regelung in Nr. 5 erscheint ebenfalls unklar. Eine Annäherung an den Menschen auf unter 30m ist bereits in Nr. 1 geregelt. Einzige weitere Voraussetzung in der Nr. 1 ist, dass die Annäherung außerhalb von Fahrzeugen stattgefunden haben muss, eine Anforderung an den Ort der Annäherung gibt es nicht, d.h. sie ist auch auf Annäherungen in geschlossenen Ortschaften anwendbar. Der Regelung in Nr. 5 fehlt es zudem an einer kritischen Distanz. Im Ergebnis ist die Regelung viel zu unspezifisch und nicht konsistent mit den anderen Regelungen, da sie anders als die Regelung in Nr. 1 die Möglichkeit einer sofortigen Entnahme vorsieht.

An dieser Stelle sei noch einmal darauf verwiesen, dass Wölfe grundsätzlich eine natürliche Scheu vor Menschen haben, so dass nach anerkannter fachlicher Praxis bei einer Annäherung eines Wolfes an einen Menschen unbedingt nach der Ursache für dieses Verhalten zu suchen ist. Hierfür kommen unterschiedliche Ursachen in Betracht, u.a. kann es sein, dass der Wolf zuvor durch die Anwesenheit eines Menschen belohnt wurde oder aber, dass ein Mensch einen Hund mit sich führt (s. nachfolgenden Punkt). Vor diesem Hintergrund bedarf es in solchen Fällen immer zunächst einer genaueren Analyse der Situation und ggf. vorheriger Vergrämungsversuche. Die vorgesehene sofortige Entnahmemöglichkeit ist unverhältnismäßig und rechtswidrig.

1.5 Töten von Hunden in geschlossenen Ortschaften bzw. Annähern an Menschen mit Hunden mit aggressivem Verhalten (Nrn. 6 und 7)

Das Gleiche gilt für die Regelungen der Nrn. 6 und 7. Beide reichen in der vorliegenden Form nicht aus, um eine direkte letale Entnahme wirksam begründen zu können.

¹⁸ BfN-Skript 502, Seite 23, Tabelle 1. Die zugrundeliegende Einschätzung lautet: Verlangt Aufmerksamkeit bis kritisch. Positive Konditionierung in Verbindung mit starker Habituation kann dazu führen, dass Wölfe immer dreister werden. Verletzungen nicht ausgeschlossen.

Auch für diese Konstellationen müsste insbesondere zunächst einmal genau 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 für den Menschen zu begründen. Insbesondere bei Hunden ist nämlich anerkannt, dass diese eine starke Anziehung auf Wölfe auslösen können, da Wölfe in ihnen einen Sozialpartner sehen. Daher kann es bei einem Zusammentreffen auch zu Aggressionen kommen. Entsprechende Angriffe richteten sich in solchen Fällen dann aber stets gegen die Hunde und nicht gegen den Menschen.¹⁹

Gemäß einer Entscheidung des BVerwG vom 27.01.2000²⁰ wird der Tatbestand des Gesundheitsschutzes des Menschen als Unterfall der zwingenden Gründe des überwiegenden Öffentlichen Interesses behandelt. Die erforderlichen zwingenden Gründe verlangen es danach nicht, dass Sachzwänge vorliegen, denen keiner entweichen kann. Es muss vielmehr „ein durch Vernunft und 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 (d.h. also der Schutz der menschlichen Gesundheit), der mit der Verwirklichung des konkreten Projektes – hier also mit der Entnahme des Wolfes – erreicht werden soll. Wesentlicher Zweck einer Entnahme muss demnach der Schutz der menschlichen Gesundheit sein. Der Schutz der menschlichen Gesundheit als lediglich begleitender Nebenzweck reicht hingegen nicht aus.

Zwar heißt es in der vorliegenden Regelung „*gefährden Wölfe die Gesundheit des Menschen oder die öffentliche Sicherheit insbesondere dann, ... „wenn sie Hunde in geschlossenen Ortschaften oder in von Menschen genutzten Gebäuden oder*

¹⁹ BfN-Skript 502, Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –, Seite 13.

²⁰ BVerwG, Urteil vom 27. 1. 2000 – 4 C 2.99, Rn. 38; abrufbar unter: [BVerwG, Urteil vom 27. 1. 2000 – 4 C 2.99 \(lexetius.com\)](https://www.lexetius.com/urteil/2000-4-C-2-99)

Stallungen töten“; oder „sich Menschen mit Hunden annähern und dabei ein aggressives Verhalten zeigen“²¹.

Das BVerwG hat in seiner Entscheidung, in der es um eine Beeinträchtigung eines FFH-Gebietes ging, allerdings auch festgestellt: *„Jedoch ist die menschliche Gesundheit auch als ausdrücklich benanntes Schutzgut nicht bereits für sich geeignet, Rechtfertigungsgrund dafür zu sein, um jede erhebliche Beeinträchtigung eines Gebietes mit prioritären natürlichen Lebensraumtypen hinzunehmen.“*

Auch wenn die Regelungen der Nrn. 6 und 7 eine Gefährdung des Menschen unterstellen, so kann dies allein also nicht ausreichend sein, um einen Wolf zu entnehmen. Ein solcher Zusammenhang erscheint in der formulierten Form zudem zweifelhaft und müsste fachlich in irgendeiner Form belegt werden. Richtet sich das aggressive Verhalten tatsächlich gegen den Menschen, greift zudem die Regelung der Nr. 8.

Die vorliegende Regelung ist damit unverhältnismäßig, da sie eine sofortige Entnahme ermöglicht, ohne dass feststeht, dass überhaupt eine Gefahr für das Leben von Menschen besteht.

1.6 unprovizierte, aggressive Reaktion auf Menschen (Nr. 8)

Ein unprovizierte aggressive Reaktion auf Menschen ist auch nach dem Stufenplan als gefährlich einzustufen und rechtfertigt eine sofortige Entnahme.

2. Entnahme zur Abwendung ernster wirtschaftlicher Schäden

In § 2 der Verordnung findet sich eine zweite Entnahmeregelung und zwar zur Abwendung ernster wirtschaftlicher Schäden. Diese lautet:

(1) ¹Zur Abwendung ernster landwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden wird nach Maßgabe der nachfolgenden Absätze gestattet, Wölfen nachzustellen, sie zu fangen, zu vergrämen oder mit einer geeigneten Schusswaffe zu töten, soweit es keine zumutbare Alternative gibt. ²Voraussetzung ist ferner, dass sich der

²¹ BVerwG, a.a.O., Rn. 36.

Erhaltungszustand der Population nicht verschlechtert und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert wird.

(2) ¹Die Voraussetzungen des Abs. 1 Satz 1 sind unter Berücksichtigung des § 45a Abs. 2 BNatSchG insbesondere gegeben, wenn Wölfe in nicht schützbaren Weidegebieten ein Nutztier oder einen Equiden verletzen oder töten. ²Maßnahmen nach Satz 1 können gegen einen Wolf gerichtet werden, der in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit dem betreffenden Ereignis angetroffen wird.

(3) ¹Nicht schützbare Weidegebiete sind Gebiete, bei denen ein Herdenschutz entweder nicht möglich oder nicht zumutbar ist. ²Nicht zumutbar zäunbare naturräumliche Untereinheiten, für die die untere Naturschutzbehörde festgestellt hat, dass die Alternative der Behirtung in Verbindung mit einer nächtlichen Einstallung oder Unterbringung in einem wolfsabweisenden Nachtpferch nicht zumutbar ist, stehen nicht schützbaren Weidegebieten gleich. ³Die Ermächtigung nach § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG wird insoweit auf das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Staatsministerium) übertragen, als dieses ermächtigt wird, die nicht schützbaren Weidegebiete nach Satz 1 und die nicht zumutbar zäunbaren naturräumlichen Untereinheiten nach Satz 2 durch Rechtsverordnung festzulegen.

(4) ¹Hält die untere Naturschutzbehörde die obigen Voraussetzungen für gegeben, bestimmt sie die zu ergreifenden Maßnahmen und die zur Ausführung geeigneten und berechtigten Personen. ²§ 1 Abs. 3 Satz 2 gilt entsprechend.

2.1 „nicht schützbare Gebiete“ bzw. „nicht zumutbar zäunbare naturräumliche Untereinheiten“

Absatz 2 der Regelung konkretisiert die bestehende Entnahmemöglichkeit zur Abwendung ernster wirtschaftlicher Schäden für sogenannte „nicht schützbare Gebiete“ bzw. „nicht zumutbar zäunbare naturräumliche Untereinheiten“, die in Absatz 3 näher definiert werden. Danach sind „nicht schützbare Weidegebiete“ Gebiete, bei denen ein Herdenschutz entweder nicht möglich oder nicht zumutbar ist und „nicht zumutbar zäunbare naturräumliche Untereinheiten“ Gebiete, für die die untere Naturschutzbehörde festgestellt hat, dass die Alternative der Behirtung in Verbindung mit einer nächtlichen Einstallung oder Unterbringung in einem wolfsabweisenden Nachtpferch nicht zumutbar ist. Zusätzlich werden in der Verordnung zur Ausführung der Bayerischen Wolfsverordnung (AVBayWolfV)

vom 2. Mai 2023²² entsprechende konkrete Gebiete ausgewiesen und aufgelistet. Beide Begrifflichkeiten entstammen dem Bayerischen Aktionsplan Wolf.²³

Es fällt jedoch auf, dass der Bayerische Aktionsplan Wolf das Töten ungeschützter Weidetiere als „normales Beutefangverhalten“ einstuft, durch das der Wolf allerdings „einen unverhältnismäßig großen finanziellen und emotionalen Schaden anrichtet“ und das „einen großen Schaden für die Akzeptanz von Wölfen“ darstellt“. Vor diesem Hintergrund wird bei Wiederholungsgefahr die Möglichkeit einer Entnahme in Betracht gezogen.²⁴ Die nun in der Bayerischen Wolfsverordnung getroffene Regelung lässt eine Entnahme in einem der definierten Gebiete aber bereits nach dem ersten Riss zu.

2.2 Eine Erweiterung bestehender Ausnahmetatbestände ist unzulässig

Zuallererst ist festzuhalten, dass eine sofortige Entnahme nach nur einem Nutztierriß sowohl deutschem als auch europäischem Recht widerspricht.

Zwar ermöglicht es § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG, dass die Landesregierungen Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG auch allgemein durch Rechtsverordnung regeln können. Hieraus ergibt sich aber, dass sich im Wege der Rechtsverordnung zugelassene allgemeine Ausnahmen von den Verboten des § 44 BNatSchG stets im Rahmen von § 45 Abs. 7 Satz 1-3 BNatSchG halten müssen, um wirksam zu sein.²⁵ Weiter ist zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung des EuGH die Ausnahmetatbestände in Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie stets restriktiv auszulegen sind, da es sich bei der Regelung um eine strenge Schutznorm handelt.²⁶

In diesem Zusammenhang sollte die Regelung des § 44 Abs. 2 VwVfG beachtet werden. Danach ist ein Verwaltungsakt nichtig, der die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangt, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht. Die rechtswidrige Entnahme eines Tieres einer streng geschützten Art erfüllt den Straftatbestand des § 71 i.V.m. § 69 Abs. 2 Nr. 1b) BNatSchG. Die zuständige

²² BayMBl. Nr. 202) BayRS 791-1-15-U (§§ 1–2)

²³ [Bayerischer Aktionsplan Wolf, Stand März 2019 \(bayern.de\)](https://www.bayern.de)

²⁴ BfN Skript 502, Tabelle 13, Seite 43.

²⁵ Gellermann in Landmann/Rohmer, UmweltR, BNatSchG 2017, § 45 Rn. 31.

²⁶ s. u.a. die Urteile des EuGH vom 11.01.2007, 10.10.2019 und 11.06.2020

Behörde darf den zugrundeliegenden Verwaltungsakt in einem solchen Fall nicht durchsetzen und ein betroffener Bürger (z.B. ein beauftragter Jagdausübungsberechtigter) muss ihn nicht befolgen. Hintergrund ist, dass es kein öffentliches Interesse an der Wirksamkeit eines offensichtlich und schwerwiegend fehlerhaften Verwaltungsakts geben kann. Dies ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, das in Art. 20 Abs. 3 GG verwurzelt ist. Die materielle Rechtmäßigkeit, und damit auch das öffentlich Interesse an der Einhaltung geltender Rechtsgrundsätze, geht insoweit der Rechtssicherheit, also dem Vertrauen auf die Wirksamkeit hoheitlicher Anordnungen, vor.

Schaut man sich Literatur und Rechtsprechung an, so findet sich kein einziger Nachweis, der einen einzigen Riss als ausreichend auch nur annähernd in Betracht zieht. Lau²⁷ verlangt in seiner Kommentierung zu § 45a BNatSchG z.B. für die erforderliche Prognose, dass es zu ernststen wirtschaftlichen Schäden kommen kann, dass ein Nachweis für zwei Nutztierrißen vorliegt und weitere Rissereignisse hinzukommen, unter Beteiligung des Rudels, dem der in Rede stehende Wolf angehört. Auch der deutsche *Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutztierrißen* verlangt mindestens zwei Nutztierübergriffe. Ob dies tatsächlich ausreichen kann erscheint äußerst fraglich, soll an dieser Stelle aber nicht weiter behandelt werden, denn klar ist, die vorliegende Regelung der Bayerischen Wolfsverordnung liegt sogar noch unterhalb dieser Mindestzahl. In dem Leitfaden heißt es zudem auch weiter: *„Es muss hinreichend feststehen, dass es sich um eine gefestigte Jagdstrategie bzw. um einen auf geschützte Weidetiere spezialisierten Wolf handelt. Dabei wird in der Regel davon ausgegangen, dass ein einmaliger Übergriff trotz zumutbaren Herdenschutzes nicht ohne Weiteres wiederholt wird. Die Rissereignisse müssen hierbei nicht denselben Betrieb betreffen, ein enger räumlicher und zeitlicher Zusammenhang ist ausreichend.“*²⁸

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf²⁹ hat sich in seinem Urteil aus dem Jahr 2021 ausführlich damit beschäftigt, wann aus rechtlicher Sicht von einer gefestigten

²⁷ Lau in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, Kommentar, 3. Auflage, 2021, § 45a, Rn. 6.

²⁸ Praxisleitfaden, Seite 18.

²⁹ VG Düsseldorf, Urteil vom 06.05.2021 - 28 K 4055/20, abrufbar unter: [VG Düsseldorf, Urteil vom 06.05.2021 - 28 K 4055/20 - openJur](#); die DJGT hat sich ausführlich zu dem Urteil geäußert. Die

Jagdstrategie ausgegangen werden kann. Dabei konzentriert sich das VG Düsseldorf auf die folgenden drei Aspekte:

1. Maßgeblich ist der Blick in die Zukunft,
2. es hat eine Abgrenzung zu Gelegenheitsrissen zu erfolgen, und
3. das Vorhandensein eines angemessenen Herdenschutzes ist zu berücksichtigen.

Was den Blick in die Zukunft für eine potentielle Entnahmeentscheidung angeht hat das VG Düsseldorf sehr prägnant formuliert, dass es im Falle der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG nicht darum gehe, ein „Fehlverhalten“ eines nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG geschützten Tieres zu sanktionieren. Sinn und Zweck der Regelung ist es vielmehr, (weitere) ernste Schäden abzuwenden.³⁰ Konkret bedeutet dies: Selbst ein in der Vergangenheit eingetretener ernster Schaden führt nicht zwangsläufig zu der Schlussfolgerung, dass der betreffende Wolf auch künftig eine Gefahrenquelle darstellt, und dieser eingetretene ernste Schaden zum Zeitpunkt der Entscheidung noch Geltung entfaltet. Dies wird u.a. auch durch das Rissverhalten einzelner in der öffentlichen Diskussion bekannt gewordener Wölfe belegt, wie z.B. durch die in der Entscheidung des VG Düsseldorf relevante Wölfin „Gloria“ (GW954f) oder aber auch in Niedersachsen durch den Wolfsrüden „Roddy“ (GW717m).

Das VG Düsseldorf fordert in einem zweiten Schritt, dass die Annahme eines gefestigten Jagdverhaltens, die im Rahmen einer Gefahrenprognose festzustellen und zu belegen ist, immer von Gelegenheitsrissen abzugrenzen ist. Diese Möglichkeit besteht bei der vorliegend getroffenen Regelung von vornherein nicht. Vielmehr könnte ein einzelner Riss eines durchwandernden Wolfes die Möglichkeit für eine Entnahme des gesamten in dem Gebiet ansässigen Rudels bieten.

An dieser Stelle sollte man sich zudem vor Augen führen, dass auch im Jagdrecht nach der Rechtsprechung des BGH anerkannt ist, dass ein gewisser Wildschaden vom Eigentümer eines Waldgrundstücks sowie von dessen Nutzungsberechtigten hingenommen werden muss. Es ist nicht ersichtlich, warum dies nicht auch für

Stellungnahme ist abrufbar unter:

[20210611_Stellungnahme_VG_Duesseldorf_Entnahme_Woelfin.pdf \(djgt.de\)](#)

³⁰ VG Düsseldorf, a.a.O. Rn. 74.

Weidetierhalter gelten sollte. Auch Weidetierhalter nutzen den natürlichen Lebensraum, der als Lebensgrundlage für die unterschiedlichsten Tier- und Pflanzenarten dient und damit auch von diesen als Nahrungsquelle genutzt wird. Das VG Düsseldorf hat hierzu entsprechend festgestellt: *„In einem Wolfsterritorium wird ein hundertprozentiger Schutz vor Wolfsübergriffen nicht zu erreichen sein.“*³¹

Letzter Schritt im Rahmen der Feststellung eines gefestigten Jagdverhaltens ist die Feststellung des Vorhandenseins eines angemessenen Herdenschutzes. An dieser Stelle geht die Regelung der Bayerischen Wolfsverordnung von vornherein davon aus, dass es Gebiete gibt, in denen ein angemessener Herdenschutz nicht möglich ist. Die Tatsache, dass gängige Herdenschutzmaßnahmen nicht oder nur schwer umsetzbar sind, kann jedoch keinesfalls einen Freibrief für eine Tötung unter vereinfachten Voraussetzungen darstellen, auch nicht, wenn sich der Riss in Gebieten ereignet hat, die als nicht schützbar ausgewiesen sind. Etwaige geographische Besonderheiten können allenfalls im Rahmen der gebotenen Einzelfallprüfung bei der Frage, ob im konkreten Fall zumutbare Alternativen vorhanden waren, Berücksichtigung finden, diese aber nicht ersetzen. Alles andere würde gegen den Grundsatz verstoßen, dass die Tötung eines streng geschützten Tieres immer nur ultima ratio sein kann.

2.3 Die Eignung einer Maßnahme als integraler Bestandteil der Verhältnismäßigkeitsprüfung

Nach geltendem Recht darf die Tötung eines (streng geschützten) Tieres immer nur unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stellt einen wichtigen Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips dar. Der Staat sollte danach niemals härter durchgreifen als unbedingt nötig.

Wie im Falle der Bayerischen Wolfsverordnung zu sehen ist, beschränkt sich die öffentliche Diskussion beim Wolf vielfach jedoch auf die Frage, ob die Tötung eines oder gar mehrerer Wölfe zum Schutz von Weidetieren im konkreten Fall angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist. Entsprechend spitzt

³¹ VG Düsseldorf, a.a.O., Leitsatz Nr. 4.

sich die Diskussion letztlich auf die Frage zu Wolf oder Weidetiere. Angesichts vermeintlich nicht schützbarer Gebiete wird diese Abwägung in der Bayerischen Wolfsverordnung von vornherein zu Lasten des Wolfes entschieden und eine umgehende Entnahme bis hin zu einer Entnahme eines gesamten Rudels als einziger Ausweg dargestellt.

Dies greift jedoch zu kurz, denn die Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme umfasst neben der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne auch die Fragestellung, ob eine geplante Maßnahme überhaupt geeignet ist, den beabsichtigten Zweck zu erfüllen. Ob dies im Einzelfall so ist, ist entsprechend zu belegen.

Der EuGH hat in seinem Urteil zum Umgang mit dem Wolf in Finnland aus dem Jahr 2007, bei dem es um die präventive Bejagung des Wolfes zur Verhinderung ernster wirtschaftlicher Schäden ging, den fehlenden Nachweis der Eignung dieser Vorgehensweise als Begründung für einen Verstoß gegen die FFH-Richtlinie herangezogen. In seinem Urteil stellte der EuGH ausdrücklich fest:

„Nach alledem hat die Republik Finnland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 Buchst. b der Habitatrichtlinie verstoßen, dass sie die Jagd auf Wölfe aus Gründen der Prävention erlaubt, ohne dass nachgewiesen ist, dass die Jagd zur Verhütung ernster Schäden im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie geeignet ist; im Übrigen ist die Klage der Kommission abzuweisen.“³²

Auch aus fachlicher Sicht scheint eine Bejagung des Wolfes zum Schutz von Weidetiere wenig geeignet. In einer ganz aktuellen Veröffentlichung aus dem Jahr 2023 stellen die Autoren in ihrem Fazit fest: *„Übergriffe von Wölfen auf Nutztiere werden am effektivsten durch die korrekte Umsetzung von nicht-letalen Herdenschutzmaßnahmen nachhaltig verhindert. Die aktuellen Wolfsverordnungen einiger Bundesländer konzentrieren sich im Kontext von Nutztierschäden jedoch vor allem darauf, wann die in den Ländern geltenden Kriterien für einen Abschuss erfüllt sind (BbgWolfVO 2018; SächsWolfMVO 2019;*

³² EuGH, Urteil vom 14. Juni 2007, C-342/05, Rn. 47; abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62005CJ0342>

NWolfVO 2020). Allerdings entsprechen diese Abschusskriterien überwiegend nicht den hier erläuterten Voraussetzungen für selektive Abschüsse. Wie anhand der wissenschaftlichen Evidenz aufgezeigt wurde, ist damit den Tierhaltenden nur selten geholfen, insbesondere wenn nicht die schadensverursachenden Tiere erlegt werden. Solche Maßnahmen, wie auch eine immer wieder geforderte generelle Bejagung, mögen vielleicht ein probates Mittel sein, um politischem Druck zu begegnen, sie sind jedoch nach Auswertung der wissenschaftlichen Literatur keine wirksamen Maßnahmen, um Übergriffe auf Nutztiere zu minimieren und den betroffenen Weidetierhaltenden wirklich zu helfen.³³

Auch andere Ergebnisse von Literaturrecherchen bezüglich der Wirksamkeit von letalen und nicht-letalen Managementmaßnahmen zum Schutz von Nutztieren kommen zu dem Schluss:

„Eine generelle Bejagung von Wölfen führt nicht zu einer Reduktion von Nutztierschäden. Es gibt keine wissenschaftlichen Belege dafür, dass durch eine Bejagung die Schäden deutlich und nachhaltig verringert werden, es sein denn, der Bestand wird drastisch reduziert oder ganz ausgelöscht.“³⁴

Eine drastische Reduzierung oder gar Ausrottung des Wolfes ist in Deutschland und in der Europäischen Union bei aktueller Rechtslage nicht möglich. Darüber hinaus erscheint aber auch äußerst fraglich, ob dies tatsächlich ein Ziel beim Umgang mit Wildtieren sein kann.

Im Zusammenhang mit der Bayerischen Wolfsverordnung bleibt die Frage der Eignung der beabsichtigten Vorgehensweise bisher völlig offen, so dass die Verhältnismäßigkeit eventueller Entnahmen auf Basis der Verordnung auch aus diesem Grund in Frage gestellt werden kann.

³³ Reinhardt, I., Knauer, F., Herdtfelder, M., Kluth, G., Kaczensky, P. (2023). Wie lassen sich Nutztierübergriffe durch Wölfe nachhaltig minimieren? – Eine Literaturübersicht mit Empfehlungen für Deutschland. In: Voigt, C.C. (eds) Evidenzbasiertes Wildtiermanagement. Springer Spektrum, Berlin, Heidelberg

³⁴ [VFD - Wie lassen sich Nutztierübergriffe durch Wölfe nachhaltig minimieren? \(vfdnet.de\)](https://vfdnet.de)

III. Vom Konflikt zur Koexistenz

Wie sich am Beispiel der Bayerischen Wolfsverordnung zeigt, wird die aktuelle Diskussion um den Wolf in Deutschland nach wie vor sehr emotional geführt, auch in der Berichterstattung,³⁵ und ist von den bestehenden Konflikten geprägt. Dabei fußen die natur- und artenschutzrechtlichen Regelungen auf dem viel weitreichenderen Gedanken der Koexistenz. In ihrem aktuellen Leitfaden zur FFH-Richtlinie greift die EU-Kommission so denn auch den Gedanken der Koexistenz auf und erklärt ausdrücklich, dass es erforderlich sein kann, umfassende Erhaltungsstrategien zu erarbeiten und menschliche Vorgehensweisen mit Konfliktpotenzial möglichst anzupassen, um eine Kultur der Koexistenz zu entwickeln.³⁶ Dies bedeutet natürlich nicht, dass die menschlichen Interessen immer zurückstehen müssen. So heißt es in den Erwägungsgründen zur FFH-Richtlinie auch ausdrücklich: *„Hauptziel dieser Richtlinie ist es, die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern, wobei jedoch die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden sollen.“* Letztlich muss es aber immer um einen Interessensausgleich zwischen Mensch und Tier gehen.

Vor zehn Jahren veröffentlichte die EU-Kommission denn auch eine umfassende Studie mit dem Titel *„Vom Konflikt zur Koexistenz? Einblicke aus der multidisziplinären Forschung über die Beziehungen zwischen Menschen, Großraubtieren und Institutionen“*³⁷. Schon damals hatte man u.a. festgestellt, dass eine mangelnde Toleranz zwar durchaus von Gebiet zu Gebiet variiert, dass aber mangelnde Toleranz ein größeres Problem in Gebieten zu sein scheint, in die eine Art nach langer Abwesenheit wieder zurückkehrt (entweder durch

³⁵ Im November 2019 titelte etwa die Süddeutsche Zeitung: „Serientäter flüchtet vor seinem Todesurteil“, Burghardt, Serientäter flüchtet vor seinem Todesurteil, Problemwolf GW924m, SZ vom 19.11.2020, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/panorama/problemwolf-jagd-abschuss-1.4688528> (letzter Zugriff: 16.05.2023). Die DJGT hatte sich damals in einem Leserbrief an die Süddeutsche Zeitung gewendet und diese Art der Berichterstattung scharf kritisiert: DJGT, Unseriöser Journalismus belastet zunehmend die Debatte um den Wolf, Pressemitteilung vom 21.11.2019 abrufbar unter <https://djgt.de/2019/11/21/unserioeser-journalismus-belastet-zunehmend-die-debatte-um-den-wolf/> (letzter Zugriff: 16.05.2023).

³⁶ Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, Seite 61

³⁷ abrufbar unter: [634994155738977342_Task 4 Conflict coexistence FINAL_DEF.pdf \(nina.no\)](https://www.sueddeutsche.de/panorama/problemwolf-jagd-abschuss-1.4688528)

Wiederansiedlung oder natürliche Wiederbesiedlung) sowie in Gebieten, in denen ein Schutz für zuvor bejagte Populationen festgesetzt wird.³⁸

Der Schutz von Wildtieren im Anthropozän bedeutet so auch insbesondere, dass dringend Wege gefunden werden müssen, damit Wildtiere und Menschen Landschaften gemeinsam nutzen können. Forschungen von Wissenschaftlern in diesem Bereich belegen jedoch, dass dies aufgrund der komplexen Wechselwirkungen, die in sozial-ökologischen Systemen (SES) auftreten, eine Herausforderung ist. Eine ganz wichtige Erkenntnis hierbei ist, dass eine mögliche Koexistenz nicht nur von der biophysikalischen Fähigkeit einer Landschaft abhängt, von Menschen und Wölfen gemeinsam genutzt zu werden, sondern auch von der Fähigkeit menschlicher Gesellschaften, sich an ein gewisses Maß an Konflikten mit Wölfen anzupassen und diese zu akzeptieren. Daher kann eine ganzheitliche Sichtweise, die den Menschen, unsere sozialen Systeme und Institutionen als wichtige Akteure und Eigenschaften ökologischer Systeme anerkennt, die Theorie und Praxis der Koexistenz voranbringen.³⁹

Im Jahr 2022 wurde eine Sammlung von Beiträgen veröffentlicht, die die umfassendste und interdisziplinärste Untersuchung der Koexistenz von Mensch und Wildtier bietet, die bisher veröffentlicht wurde. Die Autoren wurden von der Erkenntnis geleitet, dass Menschen und Wildtiere unter dem Druck des Klimawandels, der menschlichen Entwicklung, des erfolgreichen Schutzes und der Erholung von Wildtieren sowie von Zoonosen immer häufiger miteinander in Berührung kommen, und vor diesem Hintergrund dringend lernen müssen, die Koexistenz mit Wildtieren in gemeinsam genutzten Landschaften zu erleichtern, um das Wohlergehen sowohl der Wildtiere als auch der Menschen zu gewährleisten.⁴⁰

³⁸ a.a.O., Seite 8.

³⁹ Carter, N., Bruskotter, J., Vucetich, J. A., Crabtree, R., Jaicks, H., Karns, G., Nelson, M., Smith, D., & Linnell, J. (2019). Towards human-wildlife coexistence through the integration of human and natural systems: The case of grey wolves in the Rocky Mountains, USA. *Human-Wildlife Interactions: Turning Conflict into Coexistence*, 384-413. Abrufbar unter: ["Towards human-wildlife coexistence through the integration of human an" by Neil H. Carter, Jeremy T. Bruskotter et al. \(mtu.edu\)](https://www.mtu.edu/human-wildlife-interactions/turning-conflict-into-coexistence/)

⁴⁰ Pooley S, Linnell JDC, Münster U, van Dooren T and Zimmermann A (2022) Editorial: Understanding Coexistence With Wildlife. *Front. Conserv.*, Introduction; Alle Artikel können unter

Diesem Ziel kann eine vorwiegend politisch motivierte Diskussion nicht gerecht werden. Sie ist sogar abträglich. Auch sollte gerade der Staat sich stets seiner Verpflichtung aus Artikel 20a GG bewusst sein wonach er *„auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“* zu schützen hat. Dies kann aber nur im Rahmen einer friedlichen Koexistenz gelingen.

Christina Patt
Mitglied des Vorstands