



Vorbeugender Herdenschutz durch Reduzierung des Wolfsbestandes

Erklärung zur Umweltministerkonferenz

Bad-Neuenahr- Ahrweiler, 28. November 2024

Seit Jahren ist die Debatte über den Umgang mit dem Wolf Thema der Umweltministerkonferenzen von Bund und Ländern. Die Weidetierhalter- und Landnutzerverbände stellen jedoch fest, dass trotz einer weiterhin exponentiellen Ausbreitung des Wolfes und einer ungebremsten Zunahme der Probleme durch Wolfsrisse keinerlei substanzielle Fortschritte in der Wolfspolitik zu verzeichnen sind. Das vom Bundesumweltministerium auf den Weg gebrachte „Schnellabschussverfahren“ für auffällige Wölfe ist weder geeignet und praxistauglich noch rechtssicher. Zugleich wird ein aktives Bestandsmanagement in Deutschland von den Umweltministern von Bund und Ländern ausgebremst, obwohl andere Mitgliedstaaten im Rahmen des EU-Rechts eine zum Teil drastische Bestandsregulierung vornehmen, obwohl die Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 2023 dringenden Handlungsbedarf festgestellt hat und obwohl sich die bisherige Bundesregierung im Koalitionsvertrag ein regional differenziertes Bestandsmanagement auf die Fahnen geschrieben hatte. Die Verbände der Weidetierhalter- und Landnutzer sehen die Wolfspolitik in Deutschland als gescheitert an und kritisieren die seit Jahren betriebene Beschwichtigungs- und Hinhaltetaktik in Reihen der Umweltpolitiker.

Die Zukunft der Weidetierhaltung in Deutschland steht auf dem Spiel. Ebenso schwindet die Akzeptanz in der Bevölkerung, insbesondere im ländlichen Raum, für eine Naturschutzpolitik, die den Schutz einzelner Arten vor den Schutz der Weidetiere und alle anderen Anliegen des Erhalts der Kulturlandschaft, der Nutzung von Grünland und der Menschen im ländlichen Raum stellt. Die Verantwortung für die Probleme rund um den Wolf nur den Weidetierhaltern oder dem Herdenschutz zuzuschieben, ist inakzeptabel.

Ein fundamentales Umdenken bei der Wolfspolitik ist dringend geboten. Der Wolf ist in Deutschland und Europa nicht mehr gefährdet, dies bestätigt auch die EU-Kommission. Tierhaltung auf der Weide ist mit Herdenschutzmaßnahmen alleine nicht zu schützen – Herdenschutz alleine und ein Rüstungswettlauf mit immer höheren Zäunen sind nicht die Lösung. Neben einem schnellen Reaktionsmanagement bei Übergriffen bedarf es daher eines vorbeugenden Herdenschutzes durch aktive Reduzierung des Wolfsbestandes in Deutschland. Hinsichtlich der Details zum Praxisleitfaden für die sogenannten Schnellabschüsse wird auf die angehängte Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes verwiesen.

Die Verbände fordern daher mit allem Nachdruck:

1. Umstufung des Wolfes in der Berner-Konvention im Rahmen der Sitzung der Berner Konvention Anfang Dezember 2024 und in der Folge die unverzügliche Änderung der FFH-Richtlinie zur Herabstufung des Schutzstatus des Wolfes durch Umstufung von Anhang IV zu Anhang V.
2. Verankerung eines einfachen, praxistauglichen und rechtssicheren Verfahrens zum Abschuss von übergriffigen Wölfen. Bei einmaligen Übergriffen muss die Entnahme von Wölfen im Zeitraum von sechs Monaten ohne vorherige Gebietsabgrenzung möglich sein.
3. Vollständige Umsetzung des europäischen Naturschutzrechts in Deutschland hinsichtlich der Ausnahmen vom strengen Artenschutz zur Regulierung des Wolfsbestandes. Der Artikel 16 der FFH-RL muss vollständig durch 1:1 Übernahme der Ausnahme von Artikel 16 Absatz 1e FFH-RL umgesetzt werden.
4. Unverzügliche Meldung des günstigen Erhaltungszustandes des Wolfes für Deutschland an die Europäische Kommission.
5. Im Sinne eines vorbeugenden Herdenschutzes muss neben einem funktionierenden Reaktionsmanagement auch ein aktives Bestandsmanagement etabliert werden. Auf Basis eines Akzeptanzbestandes an Wölfen, der sich am günstigen Erhaltungszustand der mitteleuropäisch-baltischen Population orientieren muss, bedarf es einer jährlichen Festlegung einer regional differenzierten Entnahmekote.
6. Die Länder müssen ein Monitoring aufbauen, das den Wolfsbestand realistisch abbildet. Das derzeit durchgeführte Monitoring des DBBW meldet im November Bestandszahlen, die die Situation zu Beginn des Vorjahres widerspiegeln und damit einen ganzen Jahrgang neuer Rudel unter den Tisch fallen lassen.
7. Festlegung von Gebieten, in denen eine Zäunung wirtschaftlich nicht vertretbar, naturschutzfachlich kontraproduktiv und naturräumlich nicht umsetzbar oder nicht verhältnismäßig ist (Küsten/Deiche, Berge/Almen, Grünlandregionen/hohe Dichte an Weidetierhaltung). In diesen Gebieten muss eine Ansiedlung von Wolfsrudeln verhindert werden.
8. Umfängliche Kostenübernahme für wolfsabweisenden Herdenschutz für alle Weidetierarten sowie jedweder Instandhaltungs-, Arbeits- und Folgekosten.
9. Überarbeitung des Rissbegutachtungsverfahrens in Anlehnung an das niedersächsische Verfahren und Umkehr der Beweislast sowie unbürokratische Auszahlung von Entschädigungen.

Anlage

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes zum Entwurf „Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutztierrißen“ vom 30. Juli 2024.

Stellungnahme

zum Entwurf des „Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutztierrißen“

Berlin, 30. Juli 2024

Der Deutsche Bauernverband nimmt Stellung zum Entwurf des „Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutztierrißen“. Es ist von dringender Notwendigkeit, dass den Behörden für die Vollzugspraxis eine rechtssichere und praktikable Prüfabfolge zur Verfügung gestellt wird, insbesondere weil dies von der Bundesregierung im letzten Jahr versprochen wurde. Der vorliegende Entwurf des Praxisleitfadens aus Dezember 2023 wurde mangelhaft und nicht rechtssicher erarbeitet. Wenn der Praxisleitfaden in der vorliegenden Version angenommen wird, hat sich seit Beginn der Legislaturperiode keine Besserung bei der Entnahme von Wölfen eingestellt und Klagen von Naturschutzverbänden werden weiterhin Erfolg haben. Im Folgenden finden sich seitens des Deutschen Bauernverbandes Bedenken wieder. Konkrete Lösungsvorschläge für den Praxisleitfaden wurden seitens der Landnutzerverbände bereits in der Vergangenheit gemacht, welche in der Anlage zu finden sind.

1. Ergänzung auf Seite 26 unter Kapitel 3.2.4.

„Bei der Bewertung der Zumutbarkeit des Herdenschutzes für Weidetiere zum Schutz vor Übergriffen durch den Wolf können die Länder regelmäßig regionale Unterschiede und Besonderheiten berücksichtigen“

Der DBV stimmt der Option zu, dass die Bewertung der Zumutbarkeit durch die Länder unterschiedlich bewertet werden können sollte. Allerdings ist diese Möglichkeit kein neuer Vorschlag, da diese Option den Ländern bereits in der Vergangenheit ermöglicht worden ist. Den Ländern fehlen an dieser Stelle genauere Ausführungen, welche regionalen Unterschiede und Besonderheiten berücksichtigt werden können. In der Vollzugspraxis finden momentan regionale Besonderheiten, wie zum Beispiel Alpen, Deichlandschaften oder Naturräume wie die Lüneburger Heide, keine Berücksichtigung.

2. Kapitel 3a. Vorgehen in besonderen Fällen

In diesem Kapitel findet sich eine Zusammenfassung des Schnellabschussverfahrens, welches bei der Umweltministerkonferenz am 01. Dezember 2023 beschlossen wurde. Die Idee eines Schnellabschussverfahrens in besonders betroffenen Gebieten ist grundsätzlich eine vernünftige Idee. Leider wurde für die kommende Verbändekonsultation verpasst, die aktuellen Erkenntnisse des OVG Niedersachsen einzuarbeiten. Es fehlen des Weiteren Erkenntnisse aus der Vollzugspraxis in dem Entwurf sowie Kritikpunkte seitens der Landnutzerverbände. Das Kapitel wurde unzureichend ausgearbeitet und in dieser Verfassung hätten die zuständigen Behörden keine konkrete Hilfestellung an der Hand, Ausnahmegenehmigungen für die Entnahme von Wölfen rechtssicher zu erstellen.

3. Prüfinhalte im Bericht der Bund-Länder-AG Wolf

Der Bericht der Bund-Länder-AG Wolf wertet die Entscheidung des OVG Niedersachsen aus. In den Schlussfolgerungen benennt die AG in Stichpunkten Themen mit vertieftem Prüfbedarf im Hinblick auf eine mögliche Ergänzung des Praxisleitfadens. Die zu prüfenden Themen sind eine Aufzählung, welche insbesondere die Landnutzerverbände bereits in der Vergangenheit als kritische Punkte bei der Prüfung für eine Entnahme benannt haben. Es liegen dem Bericht zu diesen kritischen Punkten keine konkreten Vorschläge vor, obwohl dieser als Basis dienen soll, den Praxisleitfaden zu ergänzen. Die von der AG benannten Prüfinhalte bedürfen somit seitens des BMUV und der Bund-Länder-AG Wolf dringend einer Ausarbeitung, damit in eine vertiefte Diskussion mit den Verbänden eingetreten werden kann.

4. Fazit

Der vorliegende Bericht der Bund-Länder-AG Wolf und die Ergänzungen für den Praxisleitfaden hätten in dieser Form den negativen Effekt, dass weiterhin keine Wölfe rechtssicher entnommen werden können. Die Konflikte im ländlichen Raum werden so nicht gelöst werden können und die mehrfach vorgelegten Lösungsvorschläge seitens der Landnutzerverbände werden vom BMUV und der Bund-Länder-AG Wolf konsequent ignoriert. Es fehlen für die weiteren Diskussionen konkrete Vorschläge zum Beispiel

- für Weideschutzgebiete in denen jeder Riss ein ernster Schaden ist,
- Definitionen unbestimmter Rechtsbegriffe wie des ernsten wirtschaftlichen Schadens,
- Deklarationsmöglichkeiten und Darstellbarkeit der Folgeschäden in einem einfachen Formular für die Behörden für den ernsten wirtschaftlichen Schaden,

- eine Verhältnismäßigkeitsprüfung in der neben den technischen, rechtlichen und wissenschaftlichen Erkenntnissen auch wirtschaftliche und ökologische Erkenntnisse berücksichtigt werden,
- einer allgemeinen Prüfabfolge für die Behörden,
- Benennung zumutbarer Alternativen unter Berücksichtigung aller Betroffenen,
- Mindestschutz, welcher als Voraussetzung einer Ausgleichszahlung gleichzeitig der Alternativprüfung standhalten sollte,
- Grenzen der Zumutbarkeit bei Unterbringung der Tiere in der Nacht in Ställen, mehr Herdenschutzhunden, noch höheren Zäune, oder eine 24-Stunden Behirtung,
- für einen gegebenen Kausalitätsnachweis, wenn Anhaltspunkte für einen Wolf als Rissverursacher vorliegen bzw. wenn nach lebensnaher Betrachtung wahrscheinlich ein Wolf Rissverursacher war.

Im letzten Jahr wurden für eine schnellere Genehmigungspraxis unter anderem Musterbescheide für die Behörden versprochen, wovon noch nicht ein Entwurf den Verbänden vorliegt. Der DBV begrüßt die Bemühungen vom BMUV, die Konflikte beim Thema Wolf noch in dieser Legislaturperiode zu verbessern. Das Schnellabschussverfahren wurde als rechtssicher, unbürokratisch und schnell in der Genehmigungspraxis angekündigt. Bisher ist nichts von den Versprechen eingetreten und es besteht weiterhin eine vollkommen unbefriedigende Vollzugspraxis. Momentan ist zu erahnen, dass die anvisierten Ergänzungen des Leitfadens zum „Vorgehen in besonderen Fällen“ ebenso wie die geplante Berücksichtigungsmöglichkeit „regionaler Unterschiede“ beim zumutbaren Herdenschutz weiterhin viel zu unbestimmt sind und unkalkulierbare Unwägbarkeiten enthalten, um eine rechtlich unangreifbare und damit tatsächlich schnell umsetzbare Entnahmeregung zu erhalten.

Das BMUV ist aufgefordert, den Praxisleitfaden unter Berücksichtigung der Kritikpunkte der Landnutzer zu ergänzen und Musterbescheide mit Prüfvoraussetzungen und abwägungsrelevanten Punkten für die Behörden zu erstellen. Des Weiteren sollte das BMUV dem Votum der Ministerpräsidentenkonferenz Rechnung tragen und den Vorschlag der EU-Kommission zur Herabstufung des Schutzstatus in der Berner Konvention wie auch nachfolgend im Rahmen der FFH-Richtlinie unterstützen.

Anlage

Auszug aus dem Verbändebrief an das BMUV vom 27. Juli 2023

B. Änderungen am Praxisleitfaden zur Problemwolfentnahme

Musterbescheid mit Prüfschema und Prüfvoraussetzungen erforderlich

Die bestehenden Monitoring-, Dokumentations- und Abwägungsvorgaben entlasten die Behörde nicht in ihrer Entscheidung, sondern verhindern eine Entnahme, weil die Einschränkung gesetzlicher Spielräume des BNatSchG als eine Verschärfung nationalen Rechtes zu werten ist. Es ist sinnvoll, ein Anlagenverzeichnis mit einem Musterbescheid bereitzustellen, welcher Prüfvoraussetzungen und abwägungsrelevante Punkte enthält. Ein bundeseinheitliches Ablaufschema würde die Arbeit der Behörden bei einer Prüfung erleichtern und die Transparenz stärken.

Abwägung zwischen Zielen des Naturschutzes und des Herdenschutzes geboten

Eine flächendeckende Zäunung aller Weidetiere in Deutschland nach dem vom BfN und DBBW empfohlenen wolfsabweisenden Zäunen führt zu einer Zerschneidung in der Landschaft. Innerhalb des Praxisleitfadens findet allgemein keine Abwägung von Zielen des Naturschutzes und des zumutbaren Herdenschutzes statt.

Änderungen bei „engem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang“ erforderlich

Laut Praxisleitfaden sollen Grenzen der Territorien maßgeblich für den engen räumlichen Zusammenhang sein. Territorien können jedoch unterschiedliche Größen aufweisen, sich verändern und sich überlappen. In der Vollzugspraxis werden Grenzen der Territorien in dicht besiedelten Regionen eine Entnahme wahrscheinlich eher verhindern, da man keine Wölfe anderer Rudel entnehmen soll. Daher wird bezüglich des **engen räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs** mit bereits eingetretenen Rissereignissen im Sinne von § 45a Abs.2 S.1 BNatSchG vorgeschlagen, den räumlichen Zusammenhang neben dem Rudel auf **den Landkreis oder einem Radius bis zu 50 km** abzustellen. Ein **enger zeitlicher Zusammenhang** besteht bei einem Rissereignis innerhalb **eines Kalenderjahres**. Das Merkmal **„bis zum Ausbleiben von Schäden“** ist so auszulegen, dass innerhalb von 12 Monaten auf Landkreisebene sowie einem Radius von bis zu 50 km keine entsprechenden Schäden mehr auftreten.

Vereinfachungen erforderlich, wenn Wolf als Rissverursacher „offensichtlich“

Nicht in jedem Fall ist es möglich, durch eine Gen-Analyse oder Fotofallen den Wolf als Rissverursacher festzustellen. Hier wären klare Vorgaben sinnvoll, nach denen ein Wolfsübergriff „offensichtlich“ oder die Wahrscheinlichkeit hoch ist, weil Alternativursachen fehlen oder unwahrscheinlich sind. Da teilweise sehr lange Zeit zwischen dem beprobten Riss und der Zusendung des Ergebnisses vergeht, wäre auch zu prüfen, eine Ausnahmegenehmigung für eine Entnahme zu ermöglichen, wenn die Wahrscheinlichkeit für einen Wolfsübergriff hoch ist und die Probeergebnisse nicht innerhalb einer **dreiwöchigen Frist** vorliegen.

Ernster wirtschaftlicher Schaden

Die Definition des Begriffs „ernste Schäden“ muss so verstanden werden, dass **jeder Riss** an einem Nutztier/Weidetier/Haustier ein **ernster wirtschaftlicher Schaden ist**. Für die **Prognose ernster Schäden** ist das erstmalige Überwinden eines zumutbaren Herdenschutzes bzw. der erstmalige Nutztierriß durch einen Wolf ausreichend.

Landwirtschaftliche Schäden	Ernste wirtschaftliche Schäden
Brachfallen von Grünland- und Naturschutzflächen: häufig sind Weiden nicht mehr nutzbar, da eine Umstellung auf Mähnutzung oder eine Umwandlung zu Ackerland naturschutzrechtlich oder agrarpolitisch verboten ist	Schlechtere Verpachtbarkeit der Flächen bzw. Jagdreviere: ohne einen erheblichen Einzäunungsaufwand sind Flächen für die Weidetierhaltung in den betroffenen Gebieten nur noch schwer zu verpachten.
Aufgabe Grünlandnutzung oder Tierhaltung	Höhere Versicherungskosten
Umstellung auf Stallhaltung mit zusätzlichen Kosten, Verlust von Akzeptanz, höherem Aufwand etc.	Betrieblicher Mehraufwand: Tierarztkosten, Herdenschutzhunde und deren Unterhalt und Betreuung, Behirtung etc.
Erhöhter Kosten- und Arbeitsaufwand durch Pflege der Zäune	Entgangene Einnahmen und Vermarktungsmöglichkeiten
Schwierigkeiten bzw. Unmöglichkeit der Nachfolgersuche	Verluste von Zuchttieren und deren Folgekosten

Rissbegutachtungsverfahren überarbeiten

Grundsätzlich sollte bei einer Rissbegutachtung eine **Zweitprobe** genommen werden, um diese ggf. an ein weiteres Labor senden zu können. Bundesweit sollte ein **einheitliches Vorgehen** in der **Protokollierung von Rissereignissen** angestrebt werden. Eine Überarbeitung des Rissbegutachtungsverfahrens in Anlehnung an das **niedersächsische Modell** und einer Umkehr der Beweislast könnte zu einer größeren Akzeptanz in der Fläche führen. Erfahrene und geschulte Personen kommen aus einem Kreis, in denen sich die Ausbildung mit Jagd und der Anatomie von Tieren beschäftigt hat (Jäger, Tierärzte, Landwirte, Forstwirte). Es ist sicherzustellen, dass die zuständigen Personen auch am Wochenende erreichbar sind und nicht über ein Ehrenamt abgedeckt werden.

Herdenschutzhunde zählen nicht zum zumutbaren Herdenschutz

Der **nach dem Leitfaden empfohlene Herdenschutz von Schafen und Ziegen** wird als zumutbare Alternative anzusehen, obwohl der Beschluss vom 26.06.2020 vom OG Niedersachsen unterstrich, dass eine Erhöhung der Einzäunung auf den empfohlenen Umfang nicht in jedem Fall als Alternative geeignet ist. Eine generelle pauschale Empfehlung auf 120 cm hohen Zäunen ist abzulehnen. Abzulehnen ist auch eine Verbindung der Zumutbarkeit von Herdenschutzmaßnahmen mit dem artenschutzrechtlichen Schutzbedürfnis. Der empfohlene Herdenschutz vom BfN und DBBW geht über den Mindestschutz der Länder hinaus. Es findet sich keine Berücksichtigung für eine Zumutbarkeit im konkreten Einzelfall.

Der Einsatz von **Herdenschutzhunden** ist nur punktuell möglich. Ungeklärt sind beispielsweise Haftungsfragen an Dritte, wie viele Herdenschutzhunde pro Herde wirklich gebraucht werden, oder die Übernahme von sämtlichen Kosten. Die Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft beschrieb Kosten pro Jahr und Hund von 1.400 bis 2.500 €. Durch die allgemein gestiegenen Kosten innerhalb der Tierhaltung und Novellierung der Tierärztegebührenordnung sind auch die Unterhalts- und

Tierarztkosten für einen Herdenschutzhund gestiegen. Besitzern von Weidetieren, welche aus verschiedenen Gründen keinen Herdenschutzhund halten wollen oder können, darf dies bei einer Alternativprüfung nicht negativ ausgelegt werden.

Die untere Litze mit 20cm Bodenabstand bei einer wolfsabweisenden Zäunung steht im Widerspruch zu der Leitlinie des BMEL zur tierschutzgerechten Haltung von **Pferden**. Abstände von Litzen und Querriegeln müssen kleiner als 5 cm oder größer als 30 cm sein, um Verfangen der Hufe oder dem Kopf zu verhindern. Der empfohlene Herdenschutz bei Fohlungsweiden mit Standards von Schafen und Ziegen ist abzulehnen. Bei notwendigen zusätzlichen Vorkehrungen zum Herdenschutz bzw. der Abwehr von Wölfen müssen speziell bei der Einzäunung von Pferdeweiden mögliche Verletzungsrisiken wie das Verfangen von liegenden oder sich wälzenden Pferden im Zaun ausgeschlossen werden. Neben dem am Zaun außen angebrachten Untergrabschutz (stromführende Drähte) gibt es weitere Möglichkeiten, die aber alle mit einem erheblichen Kosten-, Arbeits- und Unterhaltungsaufwand verbunden sind. Inwieweit hier noch von einem zumutbaren Aufwand ausgegangen werden kann, ist fraglich.

Verantwortliche für die Entnahme von Wölfen

Neben den **Jagdausübungsberechtigten** sollten auch **Jagdschutzberechtigte** vorrangig für eine Entnahme vorgesehen werden. Die Durchführung der Entnahme von revierfremden Personen sollte nur in absoluten Ausnahmen erfolgen. Das Erscheinungsbild des konkret schadensverursachenden Wolfes dürfte nicht entscheidend sein, weil eine Individualisierung im Gelände in der Regel nicht möglich sein wird. Für die Schützen gilt eine Wahrung der Anonymität zu deren Schutz. Anzustreben ist in Zukunft die Einbeziehung der örtlichen Jägerschaft in Kooperation mit den Behörden, z. B. bei gemeinsamen Fortbildungen von Jägern und der Ausbildung von Hunden.