

24.10 2023

Vorläufige Stellungnahme zur Überarbeitung des Praxisleitfadens Wolf

**Verbändeanhörung des Bundesumweltministeriums (BMUV) und
des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes NRW (MUNV-NRW)
als UMK-Vorsitzland am 24.10.2023**

Vorbemerkung

Der BUND bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Angesichts der kurzen Zeitspanne zwischen der Einladung und der Anhörung wird hier eine vorläufige Stellungnahme abgegeben. Ergänzungen und Änderungen bleiben vorbehalten.

Der BUND begrüßt ausdrücklich, dass Bundesumweltministerin Lemke in der Pressekonferenz am 12.10.2023

- wolfsfreien Zonen eine Absage erteilt,
- auf das laufende Forschungsvorhaben zum Herdenschutz an Seedeichen hingewiesen und
- mehrfach den zumutbaren Herdenschutz als Voraussetzung für eine rechtlich zulässige Entnahme von Wölfen benannt hat.

Ausdrücklich stimmen wir der folgenden Aussage der Ministerin zu:

„Die flächendeckende Umsetzung von effektiven Herdenschutzmaßnahmen bleibt die mit Abstand effizienteste und wichtigste Maßnahme zum Schutz von Weidetieren.“

Der Schlüssel für eine Verringerung von Nutztierrißen liegt nach Auffassung des BUND im Herdenschutz und nicht im Abschussregeln. Mit dieser Stellungnahme übermitteln wir deshalb auch Vorschläge zur nötigen, besseren Verknüpfung des Herdenschutzes mit der Diskussion um Wolfsabschüsse.

Grundsatzposition des BUND

Der BUND will die Koexistenz von Weidetierhaltung und Wolf. Grundlage dieser Bemühungen muss der Herdenschutz sein. Damit ist die Finanzierung des Herdenschutzes überwiegend keine private, sondern eine gesellschaftliche Aufgabe und öffentlich voll zu finanzieren, sowie zu normieren und fortzuentwickeln.

Nötig ist die bundesweite Festlegung eines zumutbaren Mindeststandards „Herdenschutz“ (Arbeitsbegriff „Bundesstandard Herdenschutz“). Wird der Herdenschutz überwunden, können Einzelabschüsse von Wölfen erfolgen. Herdenschutz und Einzelabschuss, von Wölfen die den Herdenschutz überwinden, müssen als ganzheitliches Konzept konzipiert sein.

Die alleinige Fokussierung auf die Frage von Abschusserleichterungen und Bestandsobergrenzen des Wolfs ist ein Irrweg.

Die Reduktion von Nutztierrißen muss an der Ursache ansetzen. Die steigende Zahl der Nutztierriße ist eine Folge von Mängeln im Herdenschutz. Wenn jährlich 50 - 70 Prozent der Nutztierriße an unzureichend oder gar nicht geschützten Weidetieren erfolgen, dann sind die Mängel im Herdenschutz überdeutlich.

Gemeinsam mit zehn anderen Organisationen der Landwirtschaft und Nutztierhaltung, des Natur- und Tierschutzes sowie der Jagd hat der BUND am 31.08.2017 das Positionspapier „Weidetierhaltung & Wolf in Deutschland - Eckpunkte für ein konfliktarmes Miteinander“ vorgelegt¹. Am 12.06.2019 wurde von denselben Organisationen das gemeinsame Papier „Weidetierhaltung & Wolf in Deutschland - Empfehlungen für bundeseinheitliche Standards zum Herdenschutz vor Wölfe“² vorgelegt. An die folgende grundsätzliche Aussage aus der Position von 2017 fühlen wir uns gebunden:

„Sollte ein Einzelwolf wiederholt, trotz fachgerechten Herdenschutzes, Schäden an landwirtschaftlichen Nutztieren verursachen, kann seine Entnahme durch Experten notwendig sein, um weitere Schäden abzuwenden“

Es ist für uns deshalb unbefriedigend, wenn die rasche Entnahme von Wölfen, die den Herdenschutz tatsächlich überwunden haben, in der Praxis aus rechtlichen und praktischen Gründen, nicht oder nur mit großer Zeitverzögerung möglich ist.

Abschusserleichterungen

Die Probleme bei der Ausgestaltung der Einzelabschüsse konnten durch den von der UMK mit Umlaufbeschluss 52/2021 beschlossene „Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutztierrißen“ nicht befriedigend gelöst werden. Es fehlt weiter eine bundesweit einheitliche und effektive Praxis bei der Rechtsanwendung.

In der Begründung zur Änderung des BNatSchG in 2019 findet sich der weiterhin richtige Satz:

¹ https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wolf/170831-nabu_eckpunktepapier-weidetierhaltung-und-wolf.pdf

² PM vom 12.06.2019 Wolf und Herdenschutz gehen zusammen sowie Positionspapier - <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/wolf-und-herdenschutz-gehen-zusammen/>

„Zur Abwehr von Schäden an Nutztieren ist der Herdenschutz von ausschlaggebender Bedeutung.“³

Unter dem Eindruck zunehmender Nutztierrisse hat sich die Diskussion in den letzten Monaten zunehmend polarisiert. Der langjährige Konsens, dass die Koexistenz von Weidtierhaltung und Wolf primär von der Qualität des Herdenschutzes abhängt, wird von manchen heute bereits geleugnet. Ohne eine erneute deutliche Fokussierung auf den Herdenschutz wird sich die Zahl der Nutztierrisse aber nur verringern lassen, wenn der Bestand des Wolfs massiv bis an die Grenze des Überlebens abgeschossen wird. Seit langem und aktuell verstärkt durch die auch von Politikern forcierte öffentliche Debatte um die Verringerung der Wolfsbestände, begegnet uns in der Praxis die Haltung, dass Abschüsse Herdenschutz verzichtbar seien und der Herdenschutz ja im Übrigen auch wirkungslos sei.

Tatsächlich können Abschüsse von Wölfen aber immer nur maximal kurzfristige Entlastungen bewirken⁴. Selbst die Entnahme eines ganzen Rudels bietet keine Gewähr für einen langfristigen Effekt, wenn der Wolf in der Region flächendeckend präsent ist.

Bundesumweltministerin Lemke hat in der Pressekonferenz vom 12.10.2023 eine Verständigung auf „Schnellabschüsse“ angeregt, die schnell und ohne langwierige Änderungen der Rechtslage mit der Umweltministerkonferenz vom 29.11 bis 01.12.2023 erreicht werden soll.

Das Ziel einer schnellen und unbürokratischen Verständigung unterhalb langwieriger gesetzlicher Änderungen, insbesondere ohne Änderungen des EU-Naturschutzrechts begrüßen wir ausdrücklich.

Die aktuell stark polarisierte Stimmungslage kann schnell zu einer Vielzahl von Abschüssen und einer ernsten Bedrohung des Wolfs führen. Bei 522 adulten Wölfen im Wolfsjahr 2022/2023 bedeutet der Abschuss von 50 adulten Tieren bereits eine Bestandsreduktion um ca. 10 %. Die Zahl der bundesweit legal entnommenen Wölfe sollte deshalb in den Bundesländern und bundesweit zeitnah dokumentiert werden. Die einmalige Berichterstattung im Rahmen der Statusberichte des Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) erscheint aktuell nicht ausreichend.

Erhöhtes Rissvorkommen

Voraussetzung für Schnellabschüsse soll ein „erhöhtes Rissvorkommen“ sein. Die Voraussetzung „erhöhtes Rissvorkommen“ gibt es im derzeitigen Praxisleitfaden nicht. Dort wird die

³ BT-Drs. 243/19. „Zur Abwehr von Schäden an Nutztieren ist der Herdenschutz von ausschlaggebender Bedeutung“ <https://dserver.bundestag.de/brd/2019/0243-19.pdf>

⁴ Reinhardt, I, F. Knauer, M. Herdtfelder, G. Kluth und P. Kaczensk (2023): Wie lassen sich Nutztierübergriffe durch Wölfe nachhaltig minimieren? – Eine Literaturübersicht mit Empfehlungen für Deutschland - in Voigt, Chr. (2023) Evidenzbasiertes Wildtiermanagement - https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-65745-4_9#DOI

Schadensprognose auf „ernste wirtschaftliche Schäden“ (vgl. § 45 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG i.V.m. § 45a BNatSchG) bezogen, die bei dem/der einzelnen Weidetierhalter*in vorliegt.

Bei der BMUV - Pressekonferenz wurde von „Regionen mit erhöhtem Rissvorkommen“ gesprochen, die durch die Bundesländer nach regionalen Gegebenheiten festgelegt werden können. Wie der Regionsbezug aus Art. 16 FFH-RL und §§ 45, 45a BNatSchG hergeleitet wurde, bleibt unklar.

Nach der Rechtslage muss es sich aber um „erhöhtes Rissvorkommen trotz ordnungsgemäßem Herdenschutz“ handeln. Dies ist in der Hintergrundinformation des BMUV-Pressehandouts auch so formuliert („...signifikant erhöhtes Rissvorkommen auf mindestens mit Grundschutz geschützte Tiere...“). Dies sollte bei der Überarbeitung des Praxisleitfadens klar formuliert und in der Öffentlichkeit kommuniziert werden. In der Umsetzungspraxis in den Bundesländern sehen wir die Gefahr, dass das Kriterium „erhöhtes Rissvorkommen“ bedeutungslos bleibt und letztlich jede Region/jeder Landkreis mit wiederholtem Riss an geschützten Weidetieren als Region mit erhöhtem Rissvorkommen definiert wird.

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte das „erhöhte Rissaufkommen auf mindestens mit Grundschutz geschützte Tiere“ bundesweit einheitlich definiert werden.

Ein Nutzierriss reicht in Regionen mit erhöhtem Rissaufkommen

Die Reduktion auf einen Nutzierriss in Regionen mit erhöhtem Rissaufkommen, zeigt, die Bedeutung der räumlichen Abgrenzung der „Region mit erhöhtem Rissaufkommen“. Nur wenn hier eine schlüssige und mit der Rechtslage vereinbare Herleitung gefunden wird, entsteht die nötige Rechtssicherheit.

Außerhalb der Regionen mit erhöhtem Rissaufkommen sehen wir keine Möglichkeit den Abschuss bereits mit dem ersten Riss zu begründen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Protokollerklärung des Landes Sachsen-Anhalt zum UMK-Beschluss über den Praxisleitfaden mit dem Wortlaut:

„Sachsen-Anhalt orientiert sich bei der Erteilung von Ausnahmen nach § 45 (7) BNatSchG zur letalen Entnahme von Wölfen am Anhang III des „Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH Richtlinie der Europäischen Kommission“ [C (2021) 7301 final vom 12.10.2021].

Demzufolge sind die wiederholte Überwindung geeigneten Herdenschutzes durch bestimmte Wölfe und Alternativenprüfungen zur letalen Entnahme Voraussetzungen für die Erteilung dieser Ausnahmen. Zur Identifizierung der schadenverursachenden Wölfe sind die Individualisierungen vor jeder Entnahme mit Hilfe von Genproben an getöteten Weidetieren und Zuordnungen zu Wolfsindividuen vorzunehmen. Genehmigungen zur letalen Entnahme werden in Sachsen-Anhalt dem Wolfskompetenzzentrum ausgestellt, das sich zur Entnahme sachverständiger Auftragnehmer bedient.

Auf das Verfahren EUP (2020) 9639 „Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes“ wird verwiesen.“

Ebenfalls nicht möglich ist es in Regionen, in denen Herdenschutz als nicht zumutbar angesehen wird (z.B. extreme Steillagen in unübersichtlichem Gelände), den Abschuss bereits nach

dem ersten Riss nach dem vom BMUV vorgeschlagenen Verfahren zu begründen. Bei einem einmaligen Riss an ungeschützten Weidetieren im Einzelfall kann weder von einer bereits bestehenden Konditionierung an Nutztier gesprochen werden, noch ist damit eine daraus abgeleitete Prognose des zukünftig zu erwartenden ernststen wirtschaftlichen Schadens möglich. Es könnte sich ebenso sehr um ein Zufallsereignis handeln, denn im Gegensatz zur Überwindung von Herdenschutz setzt der Riss von Nutztieren kein besonderes oder erlerntes Verhalten voraus.

Ergebnis eines DNA-Tests

Der DNA-Test dient erstens der Klärung, ob ein Wolf das Nutztier gerissen hat und zweitens zur Abschussfreigabe auf das Wolfsindividuum, das Nutztier gerissen hat. Auch wenn das Ergebnis des DNA-Tests nicht mehr Voraussetzung für eine Abschussgenehmigung sein soll, so bleibt der DNA-Test unverzichtbar. Nur mit dem DNA-Test kann der Wolf identifiziert werden, der ein Nutztier gerissen hat. Die Abschussgenehmigung muss erlöschen, wenn der Wolf der als „Täter“ identifiziert wurde, abgeschossen oder auf andere Art zu Tode gekommen ist. Ohne DNA-Test würden Freibriefe zum Abschuss auf jeglichen Wolf erstellt, die rechtswidrig wären.

Abschussgenehmigung 21 Tage

Der Zeitraum ist angemessen.

Umkreis von 1.000 Metern um den Rissort

Der Umkreis ist angemessen.

Allerdings wäre dringend fachlich zu prüfen, ob im Falle von ziehenden Herden die Rückkehr des für den Riss verantwortlichen Wolfes nicht nur zum konkreten Ort des Risses, sondern auch oder stattdessen zum aktuellen Standort der Herde zu erwarten ist. Dies müsste ggf. in der Aktualisierung des Praxisleitfadens berücksichtigt werden, um die Zielerreichung in solchen Fällen nicht zu gefährden.

Voraussetzung „zumutbarer Herdenschutz“

Die Prüfung, ob ordentlicher Herdenschutz überwunden wurde, hat durch einen Mitarbeiter*innen der Landesverwaltung oder einen amtlich beauftragten Gutachter zu erfolgen. In etlichen Bundesländern gibt es befriedigende und gut eingespielte Vorgehensweisen. Herdenschutzberatung und Rissbegutachtung kann, muss aber nicht personell zusammenfallen. Eine zeitnahe und für alle Seiten vertrauenswürdige Beurteilung des Herdenschutzes ist Voraussetzung für die Rechtssicherheit von Entnahmebescheiden.

Nicht in allen Bundesländern ist die Situation zufriedenstellend. Genannt sei hier ein aktuelles Beispiel eines Abschussbescheides für ein Wolfspaar in Bayern. Hier versicherten die Weidetierhalter per Selbsterklärung, dass zum Zeitpunkt des Risses eine ordnungsgemäße Herdenschutzzaunung vorhanden war! Mitarbeiter der Unteren Naturschutzbehörde besuchten den Ort des Risses mit einigen Tagen Abstand und erklärten die Selbsterklärungen trotz bereits abgebauten Zäunen als plausibel. Die scharfe Grenze der abgeweideten Fläche war erkennbar, so dass die Behördenvertreterinnen davon ausgehen konnten, dass dort ein Zaun gestanden haben musste. Ein Gutachter wurde trotz mehrerer Risse nur in zwei Fällen hinzugezogen, war aber erst nach über einem Tag bzw. vier Tagen nach dem Riss vor Ort.

Verminderung von Nutzierrissen durch Verbesserungen beim Herdenschutz

Ursache von Nutzierrissen ist eine entsprechende Konditionierung von Wölfen. In Deutschland treffen junge Wölfe, die ihr Rudel verlassen, nahezu überall auf ungeschützte Weidetiere.

Die Lösung aus dem Rudel ist eine Schlüsselphase im Leben eines jeden Wolfs. Er muss sich erstmals allein ernähren und er bewegt sich bei seinen Wanderungen immer wieder in unbekanntem Gelände. Trifft ein solcher Wolf auf ein ungeschütztes Weidetier, lernt er für sein ganzes Leben. Die Erfahrung leichter Beute darf ein Wolf, der überleben will, nicht vergessen.

Der „Praxisleitfaden“ (s. 16ff) entspricht hinsichtlich der Konditionierung des Wolfs auf Nutztiere nicht dem wissenschaftlichen Kenntnisstand. Richtig ist vielmehr:

„In Bezug auf Übergriffe durch Wölfe auf Schafe hat die Erfahrung in Deutschland gezeigt, dass am Anfang einer Schadenskette häufig ungeschützte oder nicht ausreichend geschützte Schafe stehen. Es ist davon auszugehen, dass ein Wolf mit jedem erfolgreichen Übergriff auf ungeschützte/schlecht geschützte Schafe darin bestärkt wird, dies erneut zu versuchen. Solche Schafe sind eine viel einfachere Beute als flinke Rehe oder wehrhafte Wildschweine und Hirsche. Ist der Anreiz erst da, beginnt sich das Schadenskarussell zu drehen. Ein Wolf mit solcher Erfahrung ist eher motiviert, auch bei geschützten Schafen nach einer Schwachstelle im Herdenschutz zu suchen.“⁵

Die Konditionierung von Wölfen in Deutschland auf Weidetiere muss schnellstens beendet werden. Wenn Wölfe an ungeschützten und unzureichend geschützten Weidetieren die Überwindung des Herdenschutzes lernen, hängt die Wirksamkeit von Herdenschutzmaßnahmen einerseits von der Ausgestaltung der Herdenschutzmaßnahme zugleich aber auch vom Auftreten bereits fehlkonditionierter Wölfe ab.

Bundesweite steigende Zahlen von Nutzierrissen sind damit nicht eine Folge der Zunahme des Wolfes, sondern in der Zunahme fehlkonditionierter Wölfe in Folge fehlender oder fehlerhafter Herdenschutzmaßnahmen. Wenn nun angesichts der hohen Zahl von Nutzierrissen bundesweit die Voraussetzungen für Schnellabschüsse erfolgen sollen, dann müssen zugleich Maßnahmen ergriffen werden, die an den Ursachen, dem unzureichenden Herdenschutz, ansetzen.

⁵ Reinhardt, I, F. Knauer, M. Herdtfelder, G. Kluth und P. Kaczensk (2023): Wie lassen sich Nutztierübergriffe durch Wölfe nachhaltig minimieren? – Eine Literaturübersicht mit Empfehlungen für Deutschland - in Voigt, Chr. (2023) Evidenzbasiertes Wildtiermanagement - https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-65745-4_9#DOI

Es ist nicht länger hinnehmbar, dass die wolfsverursachten Schadensfälle bisher nicht bundesweit in Bezug auf die Schutzsituation zusammengeführt und interpretiert werden können⁶. Dies wäre aber nötig, um

- die Alternativenprüfung bei der Anwendung der Ausnahme nach Art. 16 FFH-RL zu normieren und
- damit die Prävention, die bereits Millionenbeträge kostet, größere Wirkung entfalten kann.

Dabei ist durchaus klar, dass Mindest- oder Grundschutz immer einen Kompromiss darstellt⁷.

Der BUND fordert, dass

- der Herdenschutz als lernendes System konzipiert wird,
- die Bundesregierung die Berichtspflicht der Länder zu Übergriffen von Wölfen verbindlich einführt und hierbei die nötige Dokumentation des Herdenschutzes und des Tathergangs sicherstellt,
- kurzfristig eine konstruktive Zusammenarbeit des DBBW und des Bundeszentrums Weidetierhaltung und Wolf sichergestellt wird und soweit dies nicht gelingt, das Bundeszentrum aufgelöst und die Aufgaben im DBBW konzentriert wird und
- die Vereinbarung eines „Bundesstandards Herdenschutz“ als Mindeststandard zum Herdenschutz mit Zäunen zwischen Bund und Ländern für erforderlich, der als Referenzstandard für die Forschung und Berichterstattung dient.

Der „Bundesstandards Herdenschutz“ sollte die fachliche Grundlage für die Alternativenprüfung bilden.

Ansprechpartner:

Thomas Norgall, Naturschutzreferent BUND Hessen

thomas.norgall@bund-hessen.de

Uwe Friedel, Artenschutzreferent, BUND Naturschutz in Bayern

uwe.friedel@bund-naturschutz.de

⁶ DBBW (2023): Wolfsverursachte Schaden, Präventions- und Ausgleichszahlungen in Deutschland 2022 - <https://www.dbb-wolf.de/mehr/literatur-download/berichte-zu-praevention-und-nutztierschaeden>

⁷ „Der „Mindestschutz“ ist ein Kompromiss zwischen dem Aufwand der tierhaltenden Person und der Sicherheit gegenüber Wolfsangriffen. Dies ist nicht der Schutz, der Wolfsübergriffe am effektivsten abwendet. Die meisten Bundesländer akzeptieren 90 cm hohe Elektonetze als Mindestschutz. Teilweise erfüllen bereits nicht elektrifizierte Festzäune die Anforderungen des Mindestschutzes, obwohl diese keinen guten Schutz vor Wolfsübergriffen bieten. Empfohlen (und in der Regel auch gefördert) werden höhere Elektrozaune, z.B. stromführende Zäune mit einer Höhe von 120 cm, welche ausreichend unter Spannung stehen und die so bodennah abschließen, dass ein Unterkriechen verhindert wird (BfN 2019).“ (2023): Wolfsverursachte Schaden, Präventions- und Ausgleichszahlungen in Deutschland 2022 - <https://www.dbb-wolf.de/mehr/literatur-download/berichte-zu-praevention-und-nutztierschaeden>