

Stellungnahme Sachverständigenanhörung Sächsischer Landtag (15. Mai 2018)

1. **Einführung:** Die Anträge der CDU- und der SPD-Fraktion sowie der Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN befassen sich mit unterschiedlichen Aspekten des sog. Wolfsmanagements.

Der Antrag der GRÜNEN zielt ausschließlich auf das **Management der sog. Problemwölfe**; er möchte die Ausnahmemöglichkeiten vom strengen Schutz des Wolfes, die das europäische FFH-Recht zur Verfügung stellt, nutzen und fordert, von den Gestaltungsmöglichkeiten des Landes Gebrauch zu machen, indem die im Bundesrecht eingeräumte Ermächtigung zum Erlass einer Landeswolvesverordnung in Anspruch genommen wird. Dies ist ein wichtiges Anliegen zur Verbesserung der Rechtssicherheit des Handelns.

Der Antrag der Fraktionen von CDU und SPD verfolgt weitergehende Ziele. Er beschränkt sich nicht auf die Nutzung der Ausnahmemöglichkeiten, sondern fragt nach den **Voraussetzungen für neue konzeptionelle Weichenstellungen**.

Angesichts der dynamischen Entwicklung des Wolfsbestands in Deutschland ist es mir sehr wichtig, dass der Landesgesetzgeber sich nicht allein mit den Gestaltungsfragen der Ausnahmemöglichkeiten des FFH-Rechts oder mit Fragen des Herdenschutzes, also mit den etablierten Bereichen des Wolfsmanagements, befasst, sondern sich durch Prüfaufträge und Anfragen an die Staatsregierung bzw. durch eigene Sachverständigen-Anhörungen die Wissensgrundlagen verschafft, um die Bedingungen für ein weitergehendes Wolfsmanagement, für ein **„Wolfsmanagements 2.0“**, aufzuklären, auch wenn eine entsprechende Gesetzgebung mutmaßlich noch nicht heute, sondern erst morgen, immerhin aber doch wohl in absehbarer Zeit, benötigt wird.

2. Die Schlüsselvoraussetzung für ein erweitertes **„Wolfsmanagement 2.0“** ist das Erreichen eines **„günstigen Erhaltungszustands“**, weil erst ein solcher Erhaltungszustand die staatlichen Handlungsmöglichkeiten vergrößert.
Der Erhaltungszustand wird gem Art. 1 Buchst. i) FFH-RL als „günstig“ betrachtet, „wenn
(1) aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, daß diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und
(2) das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer

Zeit vermutlich abnehmen wird und

(3) ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.“

Man wird die Auffassung vertreten können, dass die zweite und die dritte Voraussetzung bereits gegenwärtig in Deutschland erfüllt sind, weil der Wolf keine besonderen Ansprüche an seinen Lebensraum stellt, er hier in Deutschland eine gute Nahrungsgrundlage vorfindet und insofern gute Überlebensbedingungen haben wird, auch wenn der sog. „roadkill“, also die Tötungsfälle durch Verkehrsunfälle, auf die Population drückt.

Ob demgegenüber auch das erste Kriterium hierzulande bereits erfüllt ist, d.h., ob die gegenwärtige Population so beschaffen ist, dass sie lebensfähig und auch langfristig gesichert ist, ist zweifelhaft. Ob dieses Kriterium erfüllt ist, lässt sich nur mit Hilfe biologischen Sachverständs beantworten und hier kommt es auf den **Stand der Wissenschaft** an.

Gemäß fachlicher Kriterien der IUCN werden 1.000 erwachsene Tiere gegenwärtig als **günstige Referenzpopulation** betrachtet. Davon sind wir in Deutschland weit entfernt. Das jüngste Wolfsmonitoring hat 150 erwachsene Tiere in Deutschland ermittelt. Zählt man die erwachsenen Tiere hinzu, die auf polnischer Seite zur sog. „mitteleuropäischen Flachlandpopulation“ gehören, kommt man auf etwa 250 erwachsene Tiere. Allerdings ist das „**1.000 erwachsene Tiere-Kriterium**“ eine Art „**Vorsorgekriterium**“, das immer dann zur Anwendung kommt, wenn es an Daten mangelt, mit deren Hilfe man das **Aussterberisiko** mit einer bestimmten Sicherheit ausschließen kann (siehe insoweit den BMUB-Bericht aus dem Jahre 2015). Stellt man auf das **Aussterberisiko als eigentliches Populationskriterium** ab, gewinnt ein anderes fachliches Hilfskriterium an Bedeutung, nämlich der **Grad der Vernetzung zwischen Populationen**: Gemäß der fachlichen Leitlinien der IUCN Working Group aus dem Jahre 2008 (Linnell et.al. 2008), die auch von der EU-Kommission herangezogen werden, könnten u.U. schon 250 erwachsene Tiere genügen, um auf einen günstigen Erhaltungszustand schließen zu können, wenn diese 250 erwachsenen Tiere ausreichend mit Wölfen der europäischen Metapopulation vernetzt sind, **weil solche Vernetzungen das Aussterberisiko deutlich mindern**. Ob auf eine solche Vernetzung mit der nötigen Sicherheit und Qualität erkannt werden kann, bedarf der Untersuchung. Genetische Befunde über den Austausch zwischen etwa der baltischen Wolfspopulation und der mitteleuropäischen Flachlandpopulation sind in diesem Zusammenhang wichtige Hinweise. Ob die Qualität der Vernetzung aber ausreicht, um **vom Vorsorgekriterium auf das Aussterberisikokriterium umschalten** zu können, bedarf sorgfältiger Analysen und Beobachtungen. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland im Hinblick auf das Monitoring und das Management ist ein wichtiger

Baustein, um die erforderlichen Informationen mit der nötigen Gewissheit beschaffen zu können.

Eine deutsche Festlegung, die den günstigen Erhaltungszustand bei 250 erwachsenen Tieren im Raum der mitteleuropäischen Flachlandpopulation ansetzen würde, würde mE zum gegenwärtigen Zeitpunkt den internationalen und auch den europäischen Anforderungen an die Bestimmung des günstigen Erhaltungszustandes noch nicht genügen, weil die Nichtanwendung des Vorsorgekriteriums noch nicht mit der nötigen Sicherheit begründet werden kann. Demgemäß gehe ich davon aus, dass eine gewisse Beobachtungszeit benötigt wird, um mit der nötigen Sicherheit Aussagen darüber treffen zu können, ob wegen der beobachteten Vernetzungen vom Vorsorgekriterium Abstand genommen werden kann. Zwar steht jedem Mitgliedstaat der EU mit Blick auf die Anerkennung von Beständen als „günstiger Erhaltungszustand“ ein gewisser **Beurteilungsspielraum** zu. Dieser Beurteilungsspielraum kann aber tatsächliche Ermittlungen nicht ersetzen, sondern beruht auf der Ausschöpfung dessen, was mit zumutbarem Aufwand aufklärbar ist und soll Entscheidungen unter Unsicherheit ermöglichen und legitimieren. M.a.W.: Unsicherheiten darüber, ob vom Vorsorgekriterium Abstand genommen werden kann, müssen mit Sicherheitsmargen verknüpft werden, die zwischen den Polen 1.000 und 250 liegen.

3. Erst wenn auf der Grundlage des Standes der Wissenschaft dargetan ist, dass mit Blick auf die mitteleuropäische Flachlandpopulation ein **günstiger Erhaltungszustand** besteht, ergeben sich **Möglichkeiten eines erweiterten Wolfsmanagements** jenseits der Restriktionen, die durch Art. 12 und Art. 16 der FFH-RL gelten. Zu den Instrumenten eines erweiterten Wolfsmanagements kann auch die **Einrichtung sog. wolfsfreier Zonen** gehören, wenn bei alldem stets gewährleistet ist, dass der günstige Erhaltungszustand nicht gefährdet wird. Dies könnte etwa durch die Festlegung von **Jagdquoten** oder auch von **absoluten Schutzräumen** geschehen, soweit diese Mittel als geeignet erscheinen.
4. **In formaler Hinsicht setzt die Zulassung einer Bejagung allerdings voraus**, dass der Wolf zuvor für Deutschland in den Anhang V der FFH-Richtlinie bzw. in den **Anhang III des Berner Übereinkommens** aufgenommen wird. Hierzu bedarf es entsprechender Willensbildungen auf völkerrechtlicher und europarechtlicher Ebene. Das Erreichen des „günstigen Erhaltungszustandes“ führt also nicht automatisch dazu, dass der Wolf nunmehr zur Bejagung freigegeben wird, sondern er eröffnet lediglich rechtliche Spielräume, um einen neuen Rechtsrahmen zu verhandeln.
5. Solange der „günstige Erhaltungszustand“ nicht erreicht ist, dürfen allenfalls **ausnahmsweise im Einzelfall Tötungs-Maßnahmen getroffen werden, um u.a. die Sicherheit des Menschen zu gewährleisten und um erhebliche Schäden für die**

Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft abzuwenden, und dies auch nur dann, wenn die Maßnahmen nicht zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustands führen und wenn es keine zumutbaren Alternativen zur Tötung gibt. Auch Gründe des Natur- und Artenschutzes können dazu führen, ausnahmsweise sog. „Entnahmen“ zu gestatten. **Um diese Ausnahmevoraussetzungen nutzen zu können, bedarf es nicht der Aufnahme des Wolfes in die Liste der jagdbaren Arten.**

6. **Das BNatSchG enthält eine Verordnungsermächtigung, die es den Landesregierungen gestattet, die Ausnahmevoraussetzungen näher auszugestalten** und durch Rechtsverordnung zu regeln (§ 45 Abs. 7 S. 4). Eine entsprechende Verordnungsermächtigung für den Bund gibt es überraschenderweise nicht, obwohl das Artenschutzrecht durch das Grundgesetz in besonderer Weise als „abweichungsfest“ konzipiert ist. . Das Fehlen einer Verordnungsermächtigung für den Bund dürfte dem Bedürfnis nach einheitlicher Gesetzesanwendung entgegenstehen, deshalb habe ich an anderer Stelle – nämlich anlässlich einer Anhörung im Umweltausschuss des Dt. Bundestages - dafür plädiert, diesbezüglich Abhilfe zu schaffen und den Weg für eine Wolfsverordnung des Bundes freizumachen.
7. Mittlerweile ist eine erste sog. „Wolfsverordnung“ auf der Grundlage der genannten Ermächtigung in den Ländern erlassen worden. Weitere sind in Vorbereitung (Niedersachsen). Nach erster Analyse dürfte die **Brandenburgische Wolfsverordnung** den Anforderungen genügen, die das europäische Recht an die Anwendung der Ausnahmevoraussetzungen richtet. Daher kann dem Sächs. Gesetzgeber empfohlen werden, diese Wolfsverordnung als Grundlage für eine eigene Durchführungsrechtsetzung zu nutzen, auch wenn nicht jede einzelne Regelung der Brdbg. VO geglückt ist.
8. Die **Konkretisierung der Ausnahmevoraussetzungen des FFH-Rechts ist hilfreich**, um zu mehr **Rechtssicherheit** bei der Anwendung der sehr allgemein gefassten Ausnahmebestimmungen zu kommen. Von eminenter praktischer Bedeutung ist aber weiterhin, dass der **Herdenschutz effektiv betrieben** wird und dass die unter prekären Bedingungen wirtschaftenden Weidetierhalter unter zumutbaren Bedingungen, d.h. unter praxisgerechten Bedingungen, Herdenschutz betreiben können. Eine **Weidetierprämie** ist jenseits der Kompensationen, die das Wolfsmanagement bietet, eine sehr sinnvolle Maßnahme, um die Wirtschaftsbedingungen der Weidetierhalter strukturell zu verbessern und damit nicht nur etwas für eine tierwohlgerechte Tierhaltung zu tun, sondern auch für eine landschaftsgerechte extensive Landwirtschaft.