

Bericht der Bund-Länder-AG Wolf auf Fachebene zur Auswertung der Beschlüsse des OVG Niedersachsen vom 12. April 2024 zum Umgang mit dem Wolf

1. Sachverhalt

Auf der 101. UMK wurden das Schnellabschussverfahren und eine Ergänzung des Praxisleitfadens zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen beim Wolf (Praxisleitfaden Wolf) beschlossen.

Niedersachsen hat aufgrund des neuen Schnellabschussverfahrens eine Abschussgenehmigung für einen Wolf erteilt. Anlass waren Nutztierrisse an Rindern. Mit Verweis auf den oben dargestellten UMK-Beschluss wurde eine Ausnahmegenehmigung nach dem sog. Schnellabschussverfahren erlassen, wonach für eine Dauer von 21 Tagen und im Abstand von 1000 m um das aktuelle Rissgeschehen ein Wolf geschossen werden darf. Daraufhin beantragten verschiedene Naturschutzvereinigungen einstweiligen Rechtsschutz beim VG Oldenburg.

Mit drei Beschlüssen vom 5. und 8. April 2024 hat die 5. Kammer des VG Oldenburg dem vorläufigen Rechtsschutzantrag stattgegeben. Daraufhin legte der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) gegen die Entscheidungen des Gerichts Beschwerde ein.

Mit drei Beschlüssen vom 12. April 2024 hat das OVG Niedersachsen die Beschwerden des NLWKN im einstweiligen Rechtsschutz zurückgewiesen und die Entscheidung des VG Oldenburg bestätigt). Die Bund-Länder-AG Wolf auf Fachebene wurde von der Minister*innen-Runde am 10.5.2024 beauftragt, eine Bewertung des OVG-Beschlusses vorzunehmen und der UMK als Grundlage für weitere Aufträge an die Bund-Länder-AG Wolf im Hinblick auf eine Ergänzung des Praxisleitfadens vorzulegen.

2. Auswertung der Entscheidung des OVG Niedersachsen

(a) Rechtsgrundlage Schnellabschussverfahren: § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 BNatSchG

Das Gericht schließt sich ausdrücklich nicht dem VG Oldenburg an, welches entschieden hatte, dass der angefochtene Bescheid deshalb rechtswidrig sei, weil er nicht auf die Rechtsgrundlage des § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 BNatSchG gestützt werden könne. Das OVG

Niedersachsen stellt fest, dass das Schnellabschussverfahren auf § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 BNatSchG gestützt werden kann und begründet dies wie folgt:

Das OVG Niedersachsen stellt fest, dass sich § 45 Absatz 7 Satz 1 BNatSchG bzw. Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b FFH-Richtlinie nicht nur auf einzelne, als Schadensverursacher abschließend identifizierte Individuen bezieht, da diese Auslegung von den Naturschutzverwaltungen zum Teil Unmögliches verlange. Der Senat geht daher davon aus, dass im Rahmen der Anwendung von § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 BNatSchG eine abschließende individuelle Identifizierung des Tieres, von dem ein ernster wirtschaftlicher Schaden droht, nur dann geboten ist, wenn dies für den Zweck der Ausnahmeregelung wirklich erforderlich ist und mit zumutbarem Aufwand geleistet werden kann. Ist das nicht der Fall, so genügt es laut OVG Niedersachsen, wenn sich die Ausnahmegenehmigung auf ein oder mehrere Tiere bezieht, von denen mit hoher Wahrscheinlichkeit die Gefahr des ernsten wirtschaftlichen Schadens ausgeht. Dies gilt laut OVG auch für die streng geschützte Tierart Wolf. Laut OVG genügt es im Rahmen von § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1, dass sich die Ausnahmezulassung mit hoher Wahrscheinlichkeit auf ein Wolfsindividuum bezieht, von dem weitere Nutztierrisse drohen.

Das Gericht weist darüber hinaus darauf hin, dass es sich bei § 45a Abs. 2 Satz 1 BNatSchG um eine gesetzliche Klarstellung hinsichtlich der Tötung von gegebenenfalls auch mehreren Wölfen eines Rudels handelt, und damit nicht um eine abschließende Sondervorschrift zu § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG für den Fall, dass der schadensverursachende Wolf nicht abschließend identifiziert werden kann.

(b) Ausnahmegrund „drohender ernster wirtschaftlicher Schaden“ - Anforderungen an die Schadensprognose/Rissgebiete

Eine Ausnahme kann nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG zur Abwendung ernster wirtschaftlicher Schäden erteilt werden.

Das OVG Niedersachsen stellt unter Verweis auf seine bisherige Rechtsprechung fest, dass es für diesen Ausnahmegrund nicht darauf ankomme, ob bereits ein ernster Schaden eingetreten ist, sondern ob ein solcher Schaden droht. Hierfür sei eine Schadensprognose erforderlich. Diese Prognose darf laut dem Gericht nicht schematisch erfolgen und ist auch nicht pauschal von einer bestimmten Mindestzahl von Rissvorfällen innerhalb eines Jahres abhängig.

Weiterhin stellt das Gericht fest, dass die in Anknüpfung an den Beschluss der UMK von der niedersächsischen Naturschutzverwaltung praktizierte Klassifizierung von bestimmten Regionen als Gebiete mit erhöhten Rissvorkommen, wenn dort innerhalb von sechs Monaten drei

bzw. innerhalb von neun Monaten vier von Wölfen verursachte Nutztierschäden zu verzeichnen sind, nicht ausreicht, um alleine deshalb davon auszugehen, dass in dem betroffenen Gebiet ein ernster wirtschaftlicher Schaden droht.

Erforderlich sei vielmehr eine einzelfallbezogene Würdigung der konkreten Umstände. Unter Verweis auf den Praxisleitfaden Wolf zählt das Gericht Indizien auf, die für einen drohenden ernsten wirtschaftlichen Schaden sprechen können z. B. die Anzahl, zeitliche Frequenz und räumlicher Zusammenhang der bisherigen Rissereignisse, die Anzahl und Art der dabei gerissenen Weidetiere und der wirtschaftliche Wert der gerissenen Tiere.

Rechtliche Bedenken formuliert der Senat in Bezug auf die Begründung im Bescheid, wonach die Schadensprognose allein darauf gestützt werden könne, dass die Elterntiere eines Rudels ihr erlerntes und gefestigtes Beuteverhalten, auch innerhalb des Rudels und über weitere Generationen an Nachkommen weitergegeben. In der Vergangenheit habe auch das OVG Niedersachsen zwar ergänzend darauf abgestellt, dass Wölfe Rudeltiere sind, für die das soziale Verhalten eine große Rolle spielt und das Gericht es deshalb als möglich angesehen habe, dass die Elterntiere eines Rudels ihr erlerntes und gefestigtes Beuteverhalten an jüngere Tiere weitergeben. Allerdings äußert der Senat Zweifel, dass die Schadensprognose allein auf diesen Gesichtspunkt gestützt werden kann, wenn allein durch die Fortsetzung des bisherigen Rissgeschehens in naher Zukunft noch nicht von einem ernsten wirtschaftlichen Schaden ausgegangen werden kann.

Der Senat hat dabei offengelassen, ob er der Ansicht folgt, wonach der Zeithorizont der Schadensprognose im Rahmen von § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 BNatSchG auf die nahe Zukunft beschränkt ist und sich daher nicht über mehrere Jahre erstrecken darf. Jedenfalls müsste eine derartige mittel- bis langfristig ausgerichtete Schadensprognose auf valide wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sein, die es nahe legen, dass es durch die Weitergabe des problematischen Jagdverhaltens an weitere Wolfsgenerationen künftig zu einer signifikanten Ausweitung oder gar Potenzierung von Rissvorfällen bei Weidetieren im näheren und weiteren Umfeld selbst dann dazu kommt, wenn bei den drohenden künftigen Schadensfällen die Weidetiere jeweils durch ausreichende bzw. zumutbare Herdenschutzmaßnahmen gesichert sind.

(c) Alternativenprüfung: zumutbarer Herdenschutz

Eine Ausnahme darf gemäß § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen zur artenschutzrechtlichen Ausnahme nicht gegeben sind. Dies muss laut OVG Niedersachsen ausreichend durch die zuständige Behörde begründet werden.

Als Mindestanforderung an denen sich die Behörde bezüglich der Begründungs- und Nachweispflicht bei der Prüfung zumutbarer Alternativen zu orientieren habe, wird durch das Gericht der Praxisleitfaden Wolf zitiert.

Danach ist eine Einzelfallprüfung erforderlich, die insbesondere die örtlichen agrarstrukturellen und landwirtschaftlichen Gegebenheiten, die dort anzutreffenden Rinderrassen und deren jeweilige Wehrhaftigkeit sowie die spezifischen Haltungs- und Betriebskonzepte zu berücksichtigen hat. Eine nur relativ schematisch auf die Zusammensetzung der Rinderherden abstellende Prüfung ist hingegen laut OVG nicht ausreichend.

Der Senat stellt weiterhin fest, dass im Entnahmebescheid geprüft werden müsse, ob eine Verbesserung des Herdenschutzes z.B. durch Ertüchtigung der Einzäunungen oder ein geändertes Herdenmanagement als Alternative in Betracht kommen könnte, zumal im vorliegenden Fall überwiegend nur Jungkälber betroffen waren. Das Gericht stellt fest, dass dies jedenfalls hätte geprüft werden müssen.

Anders als noch im Beschluss vom 19. Februar 2019, in dem der Senat bei der Prüfung zumutbarer Alternativen noch davon ausgegangen ist, dass die Grenzen des Zumutbaren überschritten seien, wenn Rinderherden in einer von Wolfsübergriffen betroffenen Region durch weitere Maßnahmen wie die Errichtung höherer Elektrozäune, Behirtung oder Verbringung in Nachtpferche zu schützen sind, hält der Senat daran nunmehr nicht mehr fest.

(d) Beteiligung der Naturschutzvereinigungen

Der Senat stellt fest, dass gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 4b BNatSchG vor der Zulassung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG durch Rechtsverordnung oder durch Allgemeinverfügung den von einem Land anerkannten Naturschutzvereinigungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Als Mindestanforderung an diese Verfahrensbeteiligung regelt § 38 Abs. 1 Satz 1 NNatSchG, dass die anerkannten Naturschutzvereinigungen über den Inhalt und den Ort des Vorhabens in Kenntnis zu setzen und auf ihre Rechte hinzuweisen sind.

Der Senat weist darauf hin, dass nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG von der Anhörung dann abgesehen werden kann, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint. Laut OVG Niedersachsen spricht auch Überwiegendes dafür, dass die Voraussetzungen in Bezug auf das von der Umweltministerkonferenz verabredete „Schnellabschussverfahren“ gegeben sind. Denn Letzteres beruhe auf der wissenschaftlich gestützten Annahme, dass Wölfe nach einem erfolgreichen Weidetierriss häufig versuchen, weitere Tiere derselben Herde zu reißen und deshalb in der unmittelbaren Zeit nach einem Rissvorfall das Risiko eines erneuten Angriffs auf die Weidetiere deutlich erhöht ist, am höchsten während der ersten Woche nach dem Rissvorfall. Die mit der Beteiligung von Naturschutzvereinigungen vor der Erteilung der Ausnahmezulassung unweigerlich eintretende

Verzögerung würde laut OVG die Effektivität dieser Gefahrenabwehrmaßnahme daher nicht unerheblich mindern.

Das Absehen von einer Beteiligung von auf Landesebene anerkannten Naturschutzvereinigungen muss jedoch laut OVG Niedersachsen im Bescheid begründet werden.

(e) Antragserfordernis

Das OVG Niedersachsen weist darauf hin, dass es die Ansicht, dass eine naturschutzrechtliche Ausnahme gemäß § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG nur auf Antrag erteilt werden darf, nicht teilt und begründet dies, dass weder der Wortlaut von § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG noch der von Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie ein derartiges Antragserfordernis regeln. Auch legen die in den einzelnen Ziffern von § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG genannten Ausnahmegründe es nicht nahe, dass der Erlass einer Ausnahmezulassung in erster Linie den individuellen Interessen von Einzelnen dient. Im Hinblick darauf, dass es hierbei um die Abwehr von Schäden geht, die von in der Natur freilebenden Wildtieren ausgehen, sei es naheliegend, dass davon häufig nicht nur ein einziger, sondern mehrere Eigentümer betroffen sind.

(f) Wolf und niedersächsisches Jagdrecht

Der Senat weist abschließend darauf hin, dass aufgrund dessen, dass der Wolf gemäß § 5 Satz 1 Nr. 6 NJagdG in der seit dem 21. Mai 2022 geltenden Fassung in Niedersachsen dem Jagdrecht unterliegt, bei Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zur Entnahme eines Wolfes auch geprüft werden muss, ob den bundesjagdrechtlichen Vorgaben des § 22 Abs. 4 Satz 1 BJagdG zum Elterntierschutz ausreichend Rechnung getragen wurde.

3. Schlussfolgerungen

Die Bund-Länder-AG Wolf auf Fachebene sieht vertieften Prüfbedarf im Hinblick auf eine mögliche Ergänzung des Praxisleitfadens zu folgenden Punkten:

- Ausnahmegrund: drohender ernster wirtschaftlicher Schaden/Schadensprognose
 - o Was kann abgeschichtet vorweggenommen werden? Was ist im Einzelfall zu prüfen?
- Funktion der Festlegung von Rissgebieten
- Begründung der Alternativenprüfung (Differenziert nach Rindern, Pferde, Schafen usw.)
- Geeignetheit der Ausnahme zur Erreichung des Ausnahmezwecks: keine Notwendigkeit der Individualisierung (vor Entnahme)
- Verfahren zur Beteiligung der Naturschutzvereinigungen
- Antragserfordernis

4. Weiteres Vorgehen

Der vorliegende Bericht der Bund-Länder-AG Wolf auf Fachebene zur Auswertung der Beschlüsse des OVG Niedersachsen vom 12. April 2024 zum Umgang mit dem Wolf soll der 102. UMK vorgelegt werden.

Der Bericht soll die Basis sein, für eine Beauftragung der Bund-Länder-AG Wolf auf Fachebene durch die UMK, um den Praxisleitfadens Wolf möglichst zeitnah – machbar erscheint binnen 10 Wochen – zu ergänzen und den Vollzug des Verfahrens der Schnellabschüsse im Hinblick auf die durch das OVG adressierten Punkte möglichst gerichtsfest zu ermöglichen.