

Vermerk

Gnadenschuss beim Wolf

Der StA „Arten- und Biotopschutz“ hat unter TOP 25 seiner 59. Sitzung am 12./13. Mai 2011 auf Antrag Brandenburgs das Thema „Gnadenschuss“ für verletzte Tiere besonders geschützter Arten beraten und seinen UAK „Wolf“ gebeten, sich mit der Angelegenheit zu befassen sowie einen Vorschlag zur Lösung des von Brandenburg vorgetragenen Problems zu erarbeiten. Der UAK Wolf hat in seiner Sitzung vom 31. Mai 2011 das BMU gebeten, dessen Sicht zum „Gnadenschuss“ im Falle von verletzten Wölfen vor dem Hintergrund des Konflikts zwischen Artenschutz, Tierschutz, Jagd sowie – unter Umständen – Leben und Gesundheit des Menschen darzulegen. BMU hat diesen Vermerk mit Sachsen, Brandenburg und Schleswig-Holstein abgestimmt.

1. Kein Fall von § 22a BJagdG

Einleitend ist klarzustellen, dass § 22a BJagdG nicht anwendbar ist, da der Wolf nicht dem Bundesjagdgesetz (BJagdG) unterliegt und kein Wild im Sinne dieser Vorschrift ist. Eine entsprechende/analoge Anwendung kommt nicht in Betracht, da es an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt. Denn Jagdrecht und Artenschutzrecht sind nach ihrer Konzeption voneinander zu trennen (vgl. § 37 Abs. 2 BNatSchG). Daher besteht auch keine Zuständigkeit der Jäger (es sei denn seitens der Polizei im Rahmen des Polizeirechts hinzugezogen).

§ 22a BJagdG Verhinderung von vermeidbaren Schmerzen oder Leiden des Wildes

(1) Um krankgeschossenes Wild vor vermeidbaren Schmerzen oder Leiden zu bewahren, ist dieses unverzüglich zu erlegen; das gleiche gilt für schwerkrankes Wild, es sei denn, dass es genügt und möglich ist, es zu fangen und zu versorgen.

2. Zuständigkeit der Polizei im Eilfall/bei Gefahr im Verzug

Wenn die eigentlich zuständige Naturschutzbehörde nicht erreichbar ist, ist die Polizei je nach Ausgestaltung des jeweiligen Landespolizeigesetzes befugt, bei „Gefahr im Verzug“ Entscheidungen aus den Zuständigkeitsbereichen anderer Ordnungsbehörden zu treffen („Eilkompetenz der Polizei“). Eine „Gefahr im Verzug“ wird in aller Regel **nur außerhalb der Dienstzeiten der Naturschutzbehörde** vorliegen. Die „Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ ließe sich in derartigen Fällen mit dem bevorstehenden Verstoß gegen die Gebote des Tierschutzes („zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ i.S.d. § 45 Abs. 7 BNatSchG) begründen (siehe näher unter 4.). Ob ihr jeweiliges Landespolizeirecht es zuließe, dass die Polizei aufgrund ihrer Eilkompetenz in seltenen Ausnahmefällen anstelle der Naturschutzbehörde die artenschutzrechtliche Ausnahme erteilt, wurde von den Bundesländern, die sich am Abstimmungsprozess aktiv beteiligt haben, unterschiedlich bewertet, teilweise kritisch kommentiert, offen gelassen und nur in einem Fall ausdrücklich bejaht. Allerdings wurde in letzterem Fall der Vorschlag geäußert, der Polizei aus Gründen der Rechtssicherheit Kriterien als Richtschnur für ihre Entscheidung an die Hand zu geben. Dem ist zuzustimmen. Aufgrund der heterogenen Auffassungen bzw. der unterschiedlichen Ausgestaltungen des Landespolizeirechts kann insoweit keine Empfehlung für eine bundesweit einheitliche Herangehensweise abgegeben werden.

Um zu gewährleisten, dass die Polizei in derartigen Fällen, d.h. ohne dass die Möglichkeit der Hinzuziehung weiteren Sachverständigen wie z.B. des tierärztlichen Notdienst besteht, die Ausnahmevoraussetzungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG vor Augen hat, empfiehlt es sich daher, dieser einen klaren Kriterienkatalog vorzugeben, in welchen Konstellationen die Ausnahmevoraussetzungen gegeben sind (siehe unter 6.). Bei Bejahung der Befugnis der Polizei zur Erteilung der artenschutzrechtlichen Ausnahme im Eilfall dürfte hierfür aus Sicht des BMU eine Verwaltungsvorschrift genügen.

→ Sonderfall: Gefahr durch ein aggressives verletztes Tier

Eine weitere originäre Zuständigkeit der Polizei liegt vor, wenn sich aus der konkreten Lage des verletzten Tieres und dessen Verhalten eine **konkrete Gefährdung für den Menschen** ergibt. Auch in einem solchen Fall kann die Polizei – je nach Landespolizeirecht – wegen des Vorliegens der Eilvoraussetzungen und der Gefahr für die öffentliche Sicherheit die artenschutzrechtliche Ausnahme anstelle der Naturschutzbehörde erteilen. Allein die Verletzung des Wolfes stellt allerdings nicht automatisch eine Gefährdung für die Bevölkerung dar, denn schwer verletzte Wölfe ziehen sich im Allgemeinen in Gebiete zurück, die von Menschen nicht betreten werden.

Liegt dennoch ein Fall vor, in dem allein die sofortige Tötung des aggressiven Tiers in Frage kommt, d.h. eine Narkotisierung nicht ausreichend oder möglich ist, ist die Polizei befugt, das verletzte Tier so schnell und schonend wie möglich zu töten oder töten zu lassen. Diese Umstände sollten wegen der späteren Nachprüfbarkeit sorgfältig dokumentiert werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass ein verletztes Tier, das auf einer Straße liegt oder den Straßenverkehr gefährdet, ohne dass sich daraus eine Gefährdung von Menschen ergibt, kein Grund ist, das Tier unverzüglich zu töten. Denn wenn zur Bergung des Kadavers die Straße ohnehin gesperrt werden müsste, ist es aus Artenschutzgründen angezeigt, die Straße von Anfang an abzusperren, um festzustellen, ob die oben genannten Voraussetzungen für eine Tötung vorliegen. Steht fest, dass die Tötung zur Gefahrenabwehr erforderlich ist, muss bei der Auswahl der schonendsten Tötungsweise auch der zeitliche Aspekt der Leidensverringerung berücksichtigt werden, d.h. abgewogen werden, ob dem Tier angesichts seines Leidens ein Warten auf die tierschutzrechtlich gebotene Betäubung vor der Tötung zugemutet werden kann (fachgerechter, gezielter Tötungsschuss).

Wichtig erscheint es aus BMU-Sicht, dass in der Regel eine **hoheitliche bzw. hoheitlich legitimierte Entscheidung** stattfindet, die zur späteren **Nachprüfbarkeit ihrer Rechtmäßigkeit** dokumentiert wird. Dies dient zugleich der strafrechtlichen Entlastung der Beteiligten. Deswegen sollte die Entscheidung über die Zulässigkeit der Tötung des verletzten Tieres nur durch die Polizei erfolgen.

3. Das Tierschutzgesetz sieht keine Befugnis zum Töten vor

Das Tierschutzrecht selbst beinhaltet keine Befugnis, freilebende Tiere besonders oder streng geschützter Arten zu euthanasieren.

§ 1 Satz 2 TierSchG

Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen.

Das Tierschutzrecht hat vielmehr die Intention, das Leben und Wohlbefinden aller Tiere zu schützen. Es beinhaltet in diesem Sinne Restriktionen, wann, durch wen und wie Tiere getötet werden dürfen. Es stellt das Töten von Wirbeltieren „ohne vernünftigen Grund“ unter Strafe

(§ 17 TierSchG). Ein Wirbeltier töten darf nur, wer die dazu notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten hat (§ 4 Abs. 1 S. 3 TierSchG). Bei einer unaufschiebbaren Nottötung kann diese Vorschrift unbeachtet bleiben, wenn der Verstoß mit dem Blick auf den Tierschutz als das geringere Übel erscheint (vgl. Dr. Metzger in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 184. Ergänzungslieferung, 2011, Rn. 10 m.w.N.)

Zwar enthält § 16a Nr. 2 3. Hs. TierSchG eine Befugnis zur Tötung von Tieren. Diese Vorschrift findet jedoch nach ihrem Wortlaut nur auf nicht herrenlose Tiere Anwendung, da dort die Befugnisse der zuständigen Behörde gegenüber dem Halter des Tieres geregelt werden.

§ 16a Nr. 2 3. Hs. TierSchG

[...] die Behörde kann das Tier *auf Kosten des Halters* unter Vermeidung von Schmerzen töten lassen, wenn die Veräußerung des Tieres aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist oder das Tier nach dem Urteil des beamteten Tierarztes nur unter nicht behebbaren erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden weiterleben kann [Hervorhebung durch Verf.]

Auch wenn diese Vorschrift daher nicht auf herrenlose wilde Tiere – hier: verletzter wilder Wolf – anwendbar ist, lässt sich diese Vorschrift jedoch in Zusammenschau mit § 1 Satz 2 TierSchG entnehmen, dass dessen Tatbestandsmerkmal „ohne vernünftigen Grund“ dann nicht erfüllt ist, wenn „das Tier nach dem Urteil des [...] Tierarztes nur unter nicht behebbaren erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden weiterleben kann“. Nur bei Vorliegen dieser Voraussetzungen kann daher unter Tierschutzgesichtspunkten eine Euthanasierung eines verletzten Wolfes in Betracht kommen.

Dem Urteil des Tierarztes kann es in extremen Einzelfällen gleich kommen, wenn die Polizei auch ohne Hinzuziehung eines Tierarztes – insbesondere wenn ein solcher nicht rechtzeitig erreichbar ist – erkennt, dass das Tier nur unter nicht behebbaren erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden weiterleben kann, z.B. bei deformativen Kopfschäden oder einer gebrochenen Wirbelsäule. Dann und nur dann, kann die Polizei die Entscheidung zur Tötung des Wolfes ohne Hinzuziehung eines Tierarztes treffen.

4. Gnadenschuss aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses

Die Vorgabe des Tierschutzrechts, einen erheblich verletzten Wolf nicht unnötig leiden zu lassen, kann geeignet sein, eine Ausnahme von dem artenschutzrechtlichen Tötungsverbot zu begründen, vgl. § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG („aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“) i.V.m. dem Tierschutzrecht. Denn auch wenn das Tierschutzgesetz selbst, wie aufgezeigt, keine Befugnis zur Tötung eines Individuums einer geschützten Art gibt, ist § 1 Satz 2 TierSchG durchaus das öffentliche Interesse zu entnehmen, dass Tiere keine unnötigen Schmerzen oder Leiden ertragen sollen. Dies wird verstärkt durch die Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel in Art. 20a GG. Das Beenden des Leidens ist daher als zwingender Grund des überwiegenden öffentlichen Interesses anzusehen.

Im Hinblick auf die zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses hat zuständige Naturschutzbehörde, im Eilfall die Polizei oder die sonst durch die Bundesländer legitimierte Stelle im konkreten Einzelfall zu prüfen, wie erheblich die Verletzungen des Wolfs sind, d.h. ob **dem verletzten Tier** wegen seiner starken Verletzungen ohnehin **keine Bedeutung mehr für die Arterhaltung zukommen kann**, weil es für die Fortpflanzung in freier Natur nicht mehr zur Verfügung stehen wird. Das ist gegeben, wenn das Tier nach dem Urteil des hinzugezogenen Tierarztes nur unter nicht behebbaren erheblichen Leiden oder

Schmerzen weiterleben könnte. Nur in diesem Fall kann der Tierschutz ein zwingender Grund des überwiegenden öffentlichen Interesses sein und im Rahmen der zu treffenden Interessenabwägung den Artenschutz überwiegen. In einem solchen Fall wird auch eine „Ermessensreduzierung auf Null“ im Rahmen der Ermessensentscheidung des § 45 Abs. 7 BNatSchG vorliegen, so dass – je nach Landesrecht – die artenschutzrechtliche Ausnahme auch durch die Polizei erteilt werden kann. **Nur dann** ist auch die weitere Ausnahmenvoraussetzung, nämlich das **Fehlen zumutbarer Alternativen** im Sinne des § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG erfüllt. Nur dann ist auch keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Population anzunehmen, denn es werden nur die Leiden eines ohnehin totgeweihten Tieres, dem keine Bedeutung für die Arterhaltung mehr zukommt, abgekürzt.

Vor dem Hintergrund des Stellenwertes des Artenschutzes und der Bedeutung von einzelnen Tieren bei stark bedrohten Arten, sollte dabei an die Heilungschancen kein pessimistischer Maßstab angelegt werden. Da die Bewertung der Schwere der Verletzung – von evidenten Fällen wie starken deformativen Kopfverletzungen abgesehen – besonderer Fachkunde bedarf, wird die Polizei **in aller Regel** den **Sachverstand eines Tiermediziners hinzuziehen** müssen. Wegen des zeitlichen Aspektes (Leidensvermeidung) ist sinnvoll, dass

1. ein tierärztlicher Notdienst eingerichtet ist, der für derartige Fälle hinreichend informiert und geschult ist,
2. der Polizei dessen Rufnummer vorliegt und
3. sofern die Polizei wegen einer verletzten Wölfin sowie des Verdachts auf selbigen gerufen wird, sie
 - a) versucht, die zuständige Naturschutzbehörde oder von dieser beauftragte Fachleute zu erreichen;
 - b) den tierärztlichen Notdienst unverzüglich kontaktiert.

Steht aus Sicht des herbeigerufenen Tierarztes fest, dass nur eine Tötung des verletzten Wolfes in Frage kommt, erscheint insbesondere eine spätere Auswilderung nach Heilung nicht möglich, und ist die artenschutzrechtliche Ausnahme durch die zuständige Naturschutzbehörde wegen „Gefahr im Verzug“ nicht zu erlangen, liegen die Voraussetzungen für die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme durch die Polizei vor.

Jeder getötete Wolf ist für wissenschaftliche Untersuchungen sicherzustellen und der zuständigen Naturschutzbehörde zu übergeben.

5. Tierschutzfreundlichste Tötungsform

Sollte im Einzelfall die Tötung des verletzten Wolfes erforderlich sein, stellt sich ferner die Frage, durch wen und in welcher Form dies geschehen soll.

Besteht die Möglichkeit der medikamentösen Euthanasie durch den Tierarzt – ohne dass dadurch eine erhebliche zeitliche Verzögerung entsteht –, ist diese vorrangig, um das Gebot der Betäubung vor der Tötung gemäß § 4 Abs. 1 TierSchG einzuhalten.

Ist die vorherige Betäubung durch einen Tierarzt wegen des aggressiven Verhaltens des verletzten Tieres oder aus sonstigen zeitlichen Gründen nicht rechtzeitig möglich, kommt der gezielte Tötungsschuss durch Polizei oder Jäger (Fangschuss) mit Polizei- bzw. Jagdmunition in Frage. Hierbei ist zu beachten, dass die übliche Polizeimunition („Mannstopp-Munition“)

nicht auf Tötung angelegt ist und daher mit größerem Leiden für das verletzte Tier verbunden sein kann.

Die Ausgestaltung im Detail obliegt den Bundesländern. In Sachsen ist hierzu vorgesehen, die Polizei mit Munition (Geschossen) auszurüsten, die eine tierschutzgerechte Tötung ermöglicht. Dies wird aus BMU-Sicht begrüßt.

6. Vorschläge für die Rechtsform im Vorhinein erteilter Ausnahmen bei tödlich verletzten Wölfen

Die Wahl der Rechtsform sollte vor dem Hintergrund strafrechtlicher Sanktionen ausreichend transparent und verbindlich sein. Im Hinblick auf eine mögliche Lösung über die „anderen zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ im Sinne des § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG kann die Rechtsform nur die Ausnahme im Einzelfall oder eine Rechtsverordnung sein.

Die betroffenen Länder sollten zunächst anhand ihres Landespolizeirechts prüfen, ob die Gnadenschuss-Fälle bei „Gefahr im Verzug“ nicht über die Eilkompetenz der Polizei („Gefahr für die öffentliche Sicherheit“) gelöst werden können (siehe unter 2.). Die Notwendigkeit des Erlasses einer Allgemeinverfügung oder Rechtsverordnung besteht aus BMU-Sicht nicht, wenn das jeweilige Landespolizeirecht es ermöglicht, dass die Polizei in den hier behandelten Extremfällen kraft ihrer Eilkompetenz die artenschutzrechtliche Ausnahme anstelle der zuständigen Naturschutzbehörde erteilen kann. Dies kann nur dann der Fall sein, wenn die Naturschutzbehörde nicht rechtzeitig erreichbar ist und die materiellen Voraussetzungen für die Ausnahmeerteilung vorliegen (siehe oben). Die Zulässigkeit dieses Weges sollte in den Bundesländern intern noch einmal geprüft werden, da aus BMU-Sicht bei Tötung eines Wolfes immer eine artenschutzrechtliche Ausnahme vorliegen muss, und sei es durch eine Erteilung durch die Polizei kraft Eilkompetenz.

Die Lösung über eine rechtfertigende Normenkollision erscheint aus BMU-Sicht dabei nicht sachgerecht. Der richtige Ansatzpunkt für die Lösung des Konfliktes zwischen Tierschutz und Artenschutz erscheint vielmehr das Tatbestandsmerkmal der „anderen zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ im Sinne des § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG. Sollte nach dem jeweiligen Landesrecht die Polizei die Ausnahme im Einzelfall selber erteilen können, würde es aus BMU-Sicht genügen, der Polizei per Verwaltungsvorschrift vorzugeben, wie sie sich zu verhalten haben, z.B. zunächst einen Tierarzt kontaktieren zu müssen und bei welchen konkret beschriebenen Verletzungsbildern sie ausnahmsweise eigenständig über die Tötung des verletzten Tieres entscheiden können.

Sofern seitens eines Bundeslandes erwogen wird, die Ausnahme im Einzelfall in Form einer Allgemeinverfügung vorweg zu erteilen, sollte dabei folgendes beachtet werden: Diese muss dem Tatbestandsmerkmal „im Einzelfall“ besondere Beachtung schenken und die denkbaren Konstellationen und Befugnisse daher möglichst genau umschreiben. Im Verhältnis zur Ausnahme in Form einer Rechtsverordnung dürfte sie daher die rechtlich anspruchsvollere Wahl sein. Ferner sollte sie nur an die Polizei und ggf. an den tierärztlichen Notdienst bekannt gegeben werden. Denn das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) fordert, dass der von der Allgemeinverfügung erfasste Personenkreis bestimmbar (nicht bestimmt) sein muss. Unproblematisch sind Verfügungen, die schriftlich an einen bestimmten Personenkreis bekannt gegeben werden. Die (Entscheidungs-)Befugnis zur Tötung verletzter Wölfe sollte aus Gründen der Rechtssicherheit auf einen möglichst kleinen, hoheitlich legitimierten Kreis beschränkt werden (siehe oben).

Unabhängig von der Wahl der Rechtsform muss die vorweggenommene Ausnahme Kriterien für die Polizei oder die sonst durch die Bundesländer legitimierte Stelle enthalten, anhand derer diese (trotz fehlender veterinärmedizinischer Ausbildung) entscheiden können, ob eine Behandlung des Tieres noch gerechtfertigt ist, insbesondere für die Polizei, falls diese im Ausnahmefall ohne die Hinzuziehung eines Tierarztes entscheiden muss. Diese von Tierärzten aufzustellenden Kriterien sollten keinen allzu pessimistischen Maßstab an die Heilungschancen des Tieres anlegen, d.h. die Kriterien sollten eng genug formuliert werden, so dass der Artenschutz nicht grundsätzlich hinter dem Tierschutz zurücktritt. Die konkrete Fassung dieser Kriterien muss allerdings den Bundesländern überlassen werden.

7. Transparenz/Öffentlichkeitsarbeit

Im Hinblick auf die Umsetzung der zu treffenden Regelungen erscheint es aus BMU-Sicht ergänzend zu den rechtlichen Maßnahmen wichtig, sowohl die Polizei als auch die Öffentlichkeit hinreichend über die festgelegte Vorgehensweise zu informieren, insbesondere damit Bürger, die einen verletzten Wolf finden, wissen, wie sie sich zu verhalten haben. Hierzu zählt insbesondere auch die Information der Jägerschaft, da diese gerade in ländlichen Regionen bei Unfällen mit (Wild-)Tieren gerufen wird.

Im Vordergrund steht zunächst der Schutz des Menschen vor den Gefahren eines möglicherweise aggressiven Tieres.

In zweiter Linie müssen Bürger und vor allem die Polizei sowie die sonstigen Hoheitsträger darüber informiert werden, wer im Falle einer erforderlichen tierärztlichen Behandlung den Transport des Tieres veranlasst/übernimmt und die Kosten hierfür trägt. Des Weiteren sollte auf Landesebene festgelegt werden, wo das Tier vor der Wiederauswilderung gesund gepflegt werden kann oder – sofern eine vollkommene Heilung ausgeschlossen ist – in dauerhafter Haltung für Zwecke des Artenschutzes verbleiben soll. Ferner sind die wissenschaftliche Untersuchung und der Verbleib toter Wölfe zu bestimmen. Festlegungen dazu sollten ohnehin in einem Managementplan für den Wolf enthalten sein.

Banse