

## Klimaschutzministerin Katrin Eder

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität  
des Landes Rheinland-Pfalz

Geschäftsstelle der UMK 2024

Kaiser-Friedrich-Straße 1  
55116 Mainz

UMK2024@mkuem.rlp.de

Bianka Gehlert  
Präsidentin

Geschäftsstelle:  
Grenzstraße 23  
27239 Twistringen

VFD@VFDnet.de

im Juni 2024

Sehr geehrte Frau Eder,

Als Fachverband für die Belange der Freizeitreiter und -fahrer sowie für die artgemäße Haltung und Umgang mit unseren Tieren gilt unser Fokus dem Schutz der Equiden (Pferde, Esel und Mulis).

Alle Weidetiere in menschlicher Obhut haben Anspruch auf den Schutz vor Übergriffen der großen Beutegreifer, der dem Schutz des Wolfs nicht nachstehen darf. Weder die FFH-Richtlinie noch Tierschutzgesetze unterscheiden bei den Weidetieren nach der Art und dem Anspruch auf Schutz.

Die grundsätzliche Forderung nach der Prüfung und Anwendung von alternativen Lösungen, die letztlich zu einem Abschuss von Wölfen führt, gilt ohne Einschränkung für alle Weidetiere.

Bereits im November 2023 haben wir dazu Forderungen formuliert, die für eine rechtssichere Ausgestaltung mindestens erforderlich sind. *(Als Anhang beigefügt)*

Mit dem Beschluss 4 ME 73/24 (5 B 969724) des Niedersächsischen Obergericht wurde die Initiative des Landes Niedersachsen, auf Basis der Beschlüsse der Umweltministerkonferenz vom 01.12.2023 erstmalig eine Wolfsentnahme anzuordnen, wegen formeller und materieller Fehler abschließend aufgehoben. Mit den sehr ausführlichen Begründungen wird das Ausmaß an Regelungsbedarf deutlich, damit die Idee hinter dem Beschluss der UMK vom 01.12.2023 rechtssicher umgesetzt werden kann.

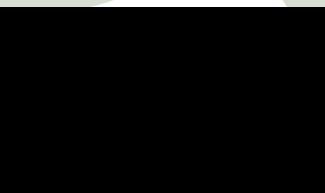
Mit der Beschlussbegründung wurde bestätigt, dass dieser Ansatz geltendem EU- und Bundesrecht widerspricht und immer juristisch angreifbar sein wird.

Es war und ist für uns inakzeptabel, dass Rinder und Pferde ohne qualifizierten Schutz dem Risiko eines Übergriffs ausgesetzt werden. Diese Übergriffe werden als Argument für die Festlegung von Gebieten mit erhöhtem Rissvorkommen genutzt, um dann bei weiteren Übergriffen ohne qualifizierten Herdenschutz die Begründung für eine Schnellentnahme zu liefern.

Damit ergibt sich unsere Forderung, dass alle Halter von Rindern und Pferden angemessen beim Herdenschutz beteiligt werden. Dazu sollte auch auf die von der EU bereitgestellten Fördermittel zugegriffen werden.

Im Herbst 2022 wurde durch die EU-Kommission ein ausführlicher „Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie“ herausgegeben. Dieser Leitfaden der EU muss in der Umsetzung des UMK-Beschlusses<sup>1)</sup> vom 01.12.2023 zum Schnellabschluss zwingend Berücksichtigung finden, um rechtskonforme Abschussgenehmigungen erteilen zu können.

Wir halten es jetzt für dringend geboten einen rechtskonformen Praxisleitfaden zur Anwendung der Ausnahmeregeln des Art.16 der FFH-Richtlinie zu erlassen.



Bianka Gehlert, Präsidentin

1) <https://www.bmu.de/download/umk-beschlussfassung-zur-aenderung-des-praxisleitfadens-wolf>

VFD e.V. Grenzstraße 23 427239 Twistringen

An das  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
Stresemannstraße 128 – 130  
10117 Berlin  
- Per Mail an: [NI3@bmuv.bund.de](mailto:NI3@bmuv.bund.de) -

VFD-Bundesverband  
Sonja Schütz  
Referentin  
Bundesgeschäftsstelle  
Grenzstraße 23  
27239 Twistringen  
AG Hannover VR 4099  
Tel. +49 4243 942404  
[vfd@vfdnet.de](mailto:vfd@vfdnet.de)  
[www.vfdnet.de](http://www.vfdnet.de)

6. November 2023

## **Vorläufige Stellungnahme zur Überarbeitung des „Praxisleitfadens zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §45, 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutztierrißen“**

**Bezug: 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**

Die VFD bedankt sich zunächst für die Gelegenheit, schon am Beginn der Überarbeitung des Praxisleitfadens Hinweise und Anregungen zu ihr wichtigen Aspekten geben zu können. Angesichts der kurzen Zeitspanne bis zur Umweltministerkonferenz wird hier eine vorläufige Stellungnahme abgegeben. Ergänzungen und Änderungen im laufenden Prozess bleiben vorbehalten.

Die VFD begrüßt ausdrücklich, dass Bundesumweltministerin Lemke in der Pressekonferenz am 12.10.2023

- wolfsfreien Zonen eine Absage erteilt, und
- mehrfach den zumutbaren Herdenschutz als Voraussetzung für eine rechtlich zulässige Entnahme von Wölfen benannt.

Ausdrücklich stimmt die 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 der VFD im Herdenschutz und nicht allein in Abschussregeln, die im Art.16 der FFH-Richtlinie ausführlich geregelt sind.

Mit dieser Stellungnahme übermittelt die VFD deshalb auch Vorschläge zur nötigen, besseren Verknüpfung des Herdenschutzes mit der Diskussion um Wolfsabschüsse.

### **Grundsatzposition der VFD**

Seit 1973 engagiert sich die Vereinigung der Freizeitreiter und -fahrer in Deutschland e.V. (VFD) für den Schutz des Tieres, der Natur, Landschaft und Umwelt. „Als Geländereiter, Geländefahrer und Säumer/Wanderer, die in der Natur Entspannung und Erholung suchen, ist uns die Bewahrung unseres Lebensraums mit all seinen Lebewesen oberstes Gebot. Wir sind mit unseren Pferden ein Teil der Natur.“

Die VFD schätzt den Artenschutz und ist als Fachverband für Pferde, Esel und Maultiere (im Folgenden kurz „Equiden“) bestrebt, diese bestmöglich vor dem Wolf zu schützen. Die artgemäße Haltung von Equiden muss weiter ermöglicht werden. Die VFD setzt sich dafür ein, dass ihre Halterinnen und Halter Unterstützung hierzu erhalten. Grundlage dieser Bemühungen ist die Gewährleistung eines effektiven Herdenschutzes. Damit ist die Finanzierung des Herdenschutzes, wie der Artenschutz, überwiegend keine private, sondern eine gesellschaftliche Aufgabe und somit öffentlich zu finanzieren, sowie zu normieren und fortzuentwickeln.

Wird effektiver Herdenschutz überwunden und Weidetiere gerissen, können Einzelabschüsse von Wölfen erfolgen. Herdenschutz und Einzelabschuss, von Wölfen, die den Herdenschutz überwinden, müssen zeitnah erfolgen und als ganzheitlich konzipiert sein. Elf Organisationen der Landwirtschaft und Nutztierhaltung, des Natur- und Tierschutzes sowie der Jagd haben am 31.08.2017 das Positionspapier „Weidetierhaltung & Wolf in Deutschland - Eckpunkte für ein konfliktarmes Miteinander“ vorgelegt<sup>1</sup>. Am 12.06.2019 hat die VFD mit diesen Organisationen das gemeinsame Papier „Weidetierhaltung & Wolf in Deutschland - Empfehlungen für bundeseinheitliche Standards zum Herdenschutz vor Wölfen“<sup>2</sup> vorgelegt. An die folgende grundsätzliche Aussage aus der Position von 2019 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 unbefriedigend, dass die rasche Entnahme von Wölfen, die den Herdenschutz tatsächlich überwunden haben, in der Praxis wegen unklarer, interpretierbarer Begriffe rechtlich anfechtbar sind und nicht oder nur mit großer Zeitverzögerung möglich ist.

### **Herdenschutz:**

Herdenschutzmaßnahmen gehören zu den elementaren alternativen Möglichkeiten, die für jeden weiteren Entnahmegrund auf Ausnahmegenehmigung geprüft werden, müssen. Im „Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie“ (C (2021) 7301) werden die erforderlichen Voraussetzungen zur Anwendung des Art. 16 der FFH-Richtlinie ausführlich beschrieben. Dieser Leitfaden ist für einen rechtskonformen Praxisleitfaden unerlässlich! Ohne die Prüfung alternativer Möglichkeiten ist eine Anwendung des Art. 16 FFH-R. nicht EU-rechtskonform.

Alternative Maßnahmen müssen die lokalen Möglichkeiten berücksichtigen. Das erfordert, dass

- Herdenschutzmaßnahmen in ihrer Qualität beschrieben werden,
- die Weidetierhalter eine qualifizierte Beratung erfahren und
- die Kontrolle, dass die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen den Vorgaben der Beratung entsprechen und sachgerecht ausgeführt sind.

Begriffe wie Grundschatz, Mindestschutz sind unklare Begriffe und daher zu vermeiden. Die Möglichkeiten des Herdenschutzes sind durch das BMEL mit dem BZWW zu konkretisieren und stetig fortzuentwickeln.

Der vermeintliche Eigenschutz durch das Wehrverhalten von bestimmten Tierarten wie Rinder, Pferde, Equiden u.a. hat sich längst als unzutreffend herausgestellt. Er entspricht auch nicht der Forderung nach Prüfung alternativer Maßnahmen der Ausnahmeregel. Diese Tierarten von der Herdenschutzförderung auszunehmen ist inakzeptabel und erschwert eine rechtskonforme Anwendung eines Praxisleitfadens.

<sup>1</sup> <https://vfdnet.de/index.php/ak-umwelt/herdenschutz/9305-von-hirten-und-woelfen-vielfalt-behueten>

<sup>2</sup> <https://vfdnet.de/index.php/ak-umwelt/herdenschutz/10506-fuer-besseren-herdenschutz-elf-verbaende-verstaendigen-sich-auf-gemeinsame-standards>

Für eine Wirksamkeit von Herdenschutzmaßnahmen kommt es darauf an, dass sie so umfassend wie möglich geschaffen werden. Auch damit schließt sich das Herausnehmen einzelner Tierarten aus.

### **Klare Rechtsbegriffe**

Weidetierhalter und Behörden brauchen klare Rechtsbegriffe, um Möglichkeiten des Handelns bewerten zu können. Begriffe, die den Regeln der FFH-Richtlinien widersprechen, müssen ausgeschlossen werden. Dazu gehören Bestandsgrenzen, Akzeptanzbestand, Bestandskorridor, Schutzjagd uvm.

Diese würden einen Praxisleitfaden und die darin vorgesehenen Maßnahmen angreifbar machen. Im zukünftigen Praxisleitfaden müssen dafür die Voraussetzungen des Art.16 FFH klar umrissen werden und in klaren Begrifflichkeiten definiert und eingeführt werden, die keinen Interpretationsspielraum mehr zulassen. Dies erfordert auch ein einheitliches Rissmonitoring, in dem die Voraussetzungen für eine Entnahme transparent erfasst, bewertet und abgebildet werden.

### **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, da weiter eine bundesweit einheitliche und effektive Rechtsanwendung fehlt.

Seit der Herausgabe des Praxisleitfadens konnten diese Ziele nicht erreicht werden. Formulierungen im Praxisleitfaden sind zu ungenau und lassen Interpretationsspielraum, der Regelungen bedingt, die in der Folge zu Klagen führen und in Einzelfällen zu Aufhebungen der Ausnahmegenehmigung führten. Damit ist die Erteilung einer Ausnahmeregelung ein zeitaufwendiger Verwaltungsakt.

In der Begründung zur Änderung des BNatSchG in 2019 findet sich der richtige Satz: *„Zur Abwehr von Schäden an Nutztieren ist der Herdenschutz von ausschlaggebender Bedeutung.“*<sup>3</sup>

Es kommt darauf an, die Effizienz von Herdenschutz, begleitend zum Praxisleitfaden, transparent herauszustellen und ihn weiterzuentwickeln. Seine Effizienz zu leugnen ist fragwürdig und wird in wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Herdenschutz nicht widerspiegelt.

Tatsächlich können Abschüsse von Wölfen immer nur kurzfristige Entlastungen bewirken<sup>4</sup>. Selbst die Entnahme eines ganzen Rudels bietet keine Gewähr für einen langfristigen Effekt, da neue Wölfe das Revier vereinnahmen.

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. Dies ist nur über eine Unterstützung und damit Entlastung der Bürokratie mit konkreten Hilfen zur Prüfung der Bedingungen des Art.16 der FFH-Richtlinie zu leisten.

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

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> 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](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-65745-4_9#DOI)

### **Erhöhtes Rissvorkommen**

Voraussetzung für Schnellabschüsse soll ein „erhöhtes Rissvorkommen“ sein. Die Voraussetzung „erhöhtes Rissvorkommen“ gibt es im derzeitigen Praxisleitfaden nicht. Dort wird die 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** eines effizientem Herdenschutzes“ handeln. Dies ist in der Hintergrundinformation des BMUV-Pressehand-outs auch so formuliert („...signifikant erhöhtes Rissvorkommen auf mindestens mit Grundschutz geschützte Tiere...“, wobei Grundschutz ein zu vermeidender unklarer Begriff ist). Dies sollte bei der Überarbeitung des Praxisleitfadens klar formuliert und in der Öffentlichkeit kommuniziert werden. In der Umsetzungspraxis in den Bundesländern sieht die VFD 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. Daher bedarf dieser Begriff einer EU-rechtskonformen Definition. Die Einrichtung der Regionen muss auch Bundesländerübergreifend möglich sein, was auch einer einheitlichen Ausgestaltung in den Ländern bedarf.

### **Ergebnis eines DNA-Tests**

Der DNA-Test dient erstens der Klärung, ob ein Wolf das Nutztier gerissen hat, der Identifizierung des Wolfs und zur Abschussfreigabe auf das Wolfsindividuum, das Nutztiere gerissen hat. Ohne qualifizierte Identifizierung sind Entnahmeanordnungen rechtlich angreifbar und erschweren somit den Prozess, der ja vereinfacht werden soll. 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.

### **Voraussetzung „zumutbarer Herdenschutz“**

An den Begriff der Zumutbarkeit stellt der Art.16 FFH-Richtlinie hohe Anforderungen. (siehe „Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie“ (C (2021) 7301)

Die Prüfung, ob effektiver Herdenschutz überwunden wurde, hat durch Mitarbeiter\*innen der Landesverwaltung oder amtlich bestellte Gutachter zu erfolgen. Befriedigende und bereits gut eingespielte Vorgehensweisen aus den Bundesländern könnten als Vorbild dienen. Eine zeitnahe und für alle Seiten vertrauenswürdige Beurteilung des Herdenschutzes ist Voraussetzung für die Rechtssicherheit von Entnahmebescheiden.

Die Entnahme sollte durch ausgesuchtes, qualifiziertes Personal erfolgen, um einen schnellen Erfolg zu gewährleisten, zumindest fachlich begleitet werden.

Auch wenn sich der Schutzstatus des Wolfs einmal ändert, werden wesentliche Teile des Art.16 Gültigkeit behalten, denn die Gefährdung der Weidetiere endet damit nicht.

**Verminderung von Nutztierrißen durch Verbesserungen beim Herdenschutz.**  
Voraussetzung für einen wirksamen Herdenschutz ist eine frühzeitige Konditionierung junger Wölfe, insbesondere mit Beginn ihrer Abwanderung.

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

Die Konditionierung von Wölfen in Deutschland auf Weidetiere muss schnellstens beendet werden. Wenn Wölfe an ungeschützten und unzureichend geschützten Weidetieren das Überwinden des Herdenschutzes lernen, werden die Maßnahmen erheblich ausgeweitet werden müssen.<sup>5</sup>

Die VFD fordert, dass

- **mit dem Praxisleitfaden eine konkrete Handlungsanweisung erstellt wird**, die eine EU-rechtskonforme Entnahme zuverlässig ergeben.
- **es keine unterschiedliche Betrachtung der Schutzwürdigkeit von Weidetierarten gibt**. Für eine EU-rechtskonforme Entnahme ist ein effektiver Herdenschutz **immer erforderlich**. Es ist inakzeptabel, wenn einzelne Weidetierarten erst angegriffen werden müssen, bevor Herdenschutz gefördert wird.
- **Transparenz nach Informationsfreiheitsgesetz**: Die VFD ist für eine notwendige Tötung von Wölfen, die gelernt haben, fachgerecht ausgeführte Herdenschutzmaßnahmen zu überwinden. Dafür müssen die Qualität des Herdenschutz in die Rissstatistiken aufgenommen werden,
- **die Anerkennung von bundesweiten Standards beim Wolfsmanagement**: Die VFD fordert einen konsequenten Herdenschutz auf einheitlicher Grundlage. Für einen Herdenschutz, der eine rechtskonforme Entnahme erlaubt, müssen in Zusammenarbeit mit dem BMEL und seinen Dienststellen Herdenschutzkonzepte entwickelt und aktualisiert werden.

Ein wirksamer Praxisleitfaden kann nur entstehen, wenn die Bedingungen des Art. 16 ausnahmslos und konsequent angewendet werden. Für Grundsatzdiskussionen und Forderungen über die derzeit gültigen Vorschriften ist darin kein Platz.

Ziel muss es sein, dass alle Weidetiere unabhängig von Art und Größe den effektiven Schutz erfahren, der der dafür sorgt, dass die Entnahme eine Ausnahme bleibt.

Die VFD bedankt sich abschließend nochmals für die frühzeitige Möglichkeit der Stellungnahme und bietet für den weiteren Verlauf weiterhin ihre Unterstützung an.

**Ansprechpartner:**

Sonja Schütz, Referentin der VFD  
[sonja.schuetz@vfdnet.de](mailto:sonja.schuetz@vfdnet.de)

Holger Suel, Mitglied der VFD Arbeitsgruppe Herdenschutz  
[holger.suel@vfdnet.de](mailto:holger.suel@vfdnet.de)

---

<sup>5</sup> DBBW (2023): Wolfsverursachte Schaden, Präventions- und Ausgleichszahlungen in Deutschland 2022 - <https://www.dbb-wolf.de/mehr/literatur-download/berichte-zu-praevention-und-nutztierschaeden>