

Vorläufige Stellungnahme

des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zum

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Stand 19.05.2019

Zu A.: Problem und Ziel

In der Kürze der Zeit kann zu dem kurzfristig vorgelegten Referentenentwurf nur vorläufig auf Arbeitsebene Stellung genommen werden; eine abschließende Meinungsbildung des Landes Hessen bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Das Ziel, Rechtssicherheiten bei der Erteilung von Ausnahmen von artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten zu erhöhen, wird begrüßt. Hierbei ist höherrangiges europäisches Naturschutzrecht zu beachten.

Ein Verbot der Fütterung von Wölfen zur Prävention einer Gewöhnung an den Menschen (Habituation) und damit verbundene Risiken wird ebenfalls begrüßt. Es wäre anzulegen, ob das Füttern nicht nur von Wölfen untersagt werden sollte. Auch bei einigen z.B. in der Unionsliste aufgeführten invasiven Arten könnte ein Fütterungsverbot sinnvoll sein. Hier besteht ggf. weiterer Klärungsbedarf

Ob durch die vorgesehene Regelung die Rechtssicherheit für Verwaltungsentscheidungen bei Nutztierissen auch für Fälle erhöht wird, bei denen unklar ist, welcher Wolf konkrete Schäden verursacht hat, ist sehr zu bezweifeln. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob das Gesetz mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist und der Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-RL) und der Richtlinie 2009/147/EG (VSR) dient. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen lediglich Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe e) der FFH-Richtlinie die Entnahme europarechtlich zuließe.

Die Gefahrenabwehr ist eine originäre Staatsaufgabe und ist grundsätzlich von Amtsträgern auszuüben. Hierzu gehört auch die Entnahme von Wölfen, von denen ein Gefahrenpotential ausgeht. Die Pflicht zur Prüfung einer freiwilligen Mitwirkung privater Jagd ausübungsberechtigter bei der Durchführung von durch artenschutzrechtliche Ausnahmeentscheidungen zugelassenen Entnahmen von Wölfen begegnet damit erheblichen Bedenken und führt allenfalls zu zusätzlichen verwaltungstechnischen und rechtlichen Problemen.

Die Einbringung von Haustiergenen in die Natur durch Wolfshybride ist unerwünscht. Eine Entnahme dieser Hybride durch die zuständige Naturschutzbehörde im Rahmen des Wildtiermanagements ist anzustreben. Auch hierbei handelt es sich letztlich eine Maßnahme zur Gefahrenabwehr.

Zu C.: Alternativen

Die angebliche Alternativlosigkeit zur vorgesehenen Regelung ist nicht dargelegt und auch nicht nachvollziehbar. Grundsätzlich sind bereits jetzt nach geltendem Recht Entnahmen von „Problemwölfen“ durch die Verwaltung möglich.

Zu D.: Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Aussage, Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte seien durch dieses Gesetz nicht zu erwarten, ist unzutreffend. Verwaltungshandeln rund um den Wolf ist regelmäßig emotionsgeladen und führt zu Polarisierungen in der Gesellschaft. Angesichts der auch künftig z.T. enthaltenen ausfüllungsbedürftigen Rechtsbegriffe und der damit verbundenen öffentlichen Diskussion wird erheblicher Verwaltungsaufwand ohne Erfüllungsaufwand generiert. Dies gilt insbesondere auch für die Vermittlung der gesellschaftlichen Akzeptanz für die fachlichen und rechtlichen Inhalte.

Zu E.3: Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Aussage, durch das Gesetz entstehe kein Erfüllungsaufwand für den Bund oder die Kommunen ist hinsichtlich der Kommunen unzutreffend, soweit Aufgaben der zuständigen Naturschutzbehörden durch kommunale Dienststellen wahrgenommen werden. Aktuell sind in Hessen die (kommunalen) unteren Naturschutzbehörden für den Vollzug des § 45 Abs. 7 BNatSchG zuständig. Diesbezüglich sind für den durch die Regelung entstehenden Mehraufwand (z.B. Abstimmung mit Jagdausübungsberechtigten) Konnexitätsansprüche an das Land zu erwarten, denen nur durch Änderung von Zuständigkeitsregelungen begegnet werden kann.

Auf Länderebene entsteht ein Erfüllungsaufwand nicht nur durch die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen das vorgesehene Fütterungsverbot. Durch die vorgesehene Berücksichtigung von Jagdausübungsberechtigten bei der Durchführung von im Wege einer Ausnahme zugelassenen Entnahmen von Wölfen ergibt sich ein vermeidbarer organisatorischer Mehraufwand für die Verwaltung insgesamt. Hoheitliche Gefahrenabwehrmaßnahmen sind regelmäßig durch die Behörde selbst oder ggf. im Wege der Amtshilfe durch eine materiell hierzu geeignete andere Behörde vorzunehmen. Hierdurch entsteht regelmäßig kein unverhältnismäßiger Abstimmungsaufwand.

Muss die Behörde prüfen, ob private Jagdausübungsberechtigte zur Unterstützung der Entnahme herangezogen werden sollen, handelt es sich regelmäßig um keine Jagdausübung im jagdrechtlichen Sinne, sondern um einen sonstigen Waffengebrauch zum Zwecke der Tötung eines nicht jagdbaren Tieres. Diese bedarf einer eigenständigen waffenrechtlichen Zulassung (Schießerlaubnis). Auch die Jagdhaftpflichtversicherung umfasst meist nicht die Tötung artgeschützter Tiere außerhalb der Jagdausübung. Damit ergibt sich aus der Beauftragung privater Personen eine Erhöhung der Personal- und Sachkosten der Verwaltung gegenüber. Zudem ist mit erheblichen Verzögerungen in den Zeitabläufen und Mehrkosten zu rechnen. Die Relation der Kosten ist einzelfallabhängig und kann nicht beziffert werden.

Zu Artikel 1

Zu Nr. 2: Der Ersatz des unbestimmten Begriffs „erheblicher“ durch den ebenfalls unbestimmten Begriff „ernster“ in § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 stellt abstrakt keine echte Neuregelung, sondern lediglich einen Ersatz zweier nicht definierter Begriffe dar. Vielmehr könnte dadurch für andere Ausnahmefälle aus wirtschaftlichen Gründen die inzwischen

erfolgte Rechtsfortbildung durch Gerichte aufgehoben werden. Es ist fraglich, ob und inwieweit hierdurch im Verwaltungsvollzug -gerade auch bei Verfahren, die nicht den Wolf zum Gegenstand haben – eine Verunsicherung erfolgt. Welche Konsequenzen sich daraus künftig für andere besonders oder streng geschützte Tierarten i.S. d. Anhangs IV der FFH-Richtlinie oder europäische Vogelarten i.S.d. Vogelschutzrichtlinie ergeben werden, ist von besonderer Bedeutung, aber in der Kürze der Zeit nicht absehbar. Von der Neuregelung mit betroffen wären z.B. Tierarten wie Biber, Kormoran, Luchs, Schwäne und verschiedene Gänsearten.

Es bestehen Zweifel, ob dies bedacht wurde.

Zu Nr. 3 (neuer § 45a)

Zu Absatz 2 des Entwurfs:

§ 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 soll mit der Maßgabe gelten, dass wenn Schäden bei Nutztierrißen keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet worden sind, der Abschuss von einzelnen Mitgliedern des Wolfsrudels in engem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier bis zum Ausbleiben von Schäden fortgeführt werden darf. Diese in Satz 1 geregelte Möglichkeit des Abschusses weiterer Wölfe soll auch für Entnahmen im Interesse der Gesundheit des Menschen nach § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4 BNatSchG gelten. Diese Regelung weicht vom Ermächtigungsrahmen der FFH-Richtlinie ab und stößt daher auf gemeinschaftsrechtliche Bedenken. Zudem ist Satz 2 nicht erforderlich. Entweder es besteht ein Grund zur Gefahrenabwehr, dann kann die Behörde (oder ersatzweise die Vollzugspolizei) handeln, oder er besteht nicht. Bei der prognostischen Beurteilung der Frage, ob von einem Wolf eine Gefahr ausgeht, steht der Behörde ein Beurteilungsspielraum zu. Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume der Verwaltung sind von den Gerichten vielfach und in verschiedenen Rechtsgebieten anerkannt worden. Maßgeblich dafür waren wiederum unterschiedliche - teils miteinander kombinierte - Gründe und Kriterien (vgl. etwa die Zusammenstellung bei Rennert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 114 Rn. 59 ff.). So ist ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum der Verwaltung angenommen worden bei Verwaltungsentscheidungen, bei denen auch politische Vorgaben und Bewertungen von Bedeutung sind, etwa im Bereich der Außenpolitik (BVerwG, Urteil vom 24. Februar 1981 - 7 C 60.79 - BVerwGE 62, 11 <15 f.> und Beschluss vom 6. März 1997 - 3 B 178.96 - Buchholz 11 Art. 32 GG Nr. 2 S. 1), oder wenn die Entscheidung Ausdruck und Ergebnis einer komplexen Abwägung verschiedener Belange ist (vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 28. November 2007 - 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 28 ff.), wenn die Entscheidung eine prognostische Risikobewertung erfordert (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1985 - 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300 <316>) oder wenn die Entscheidung maßgeblich von fachspezifischen, besondere Sachkunde oder Erfahrungen voraussetzenden Wertungen bestimmt wird (BVerwG, Urteil vom 9. Juli 2008 - 9 A 14.07 - BVerwGE 131, 274 Rn. 64 ff.). Es besteht kein Bedarf für eine weitergehende Regelung insbesondere dann, wenn sie geeignet wäre, einen systematischen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht zu begründen.

Zu Absatz 4 des Entwurfs:

Die Regelung ist überflüssig und nicht zielführend. Grundsätzlich sollen Gefahrenabwehrbehörden von Amts wegen tätig werden. Die zuständige Naturschutzbehörde kann bereits jetzt, soweit erforderlich, Amtshilfe oder Vollzugshilfe in Anspruch nehmen (andere geeignete Amtsträger, ggf. Polizei). Stehen keine geeigneten Amtsträger zur Verfügung, kann sie – soweit waffenrechtlich zulässig oder zugelassen – auch private Dritte beauftragen. Bei der Tötung von Wölfen im Auftrag einer Naturschutzbehörde handelt es sich um keine Jagdausübung. Angesichts des in Deutschland üblichen Reviersystems ist zudem unklar, ob eine Bindung an einen bestimmten Jagdausübungsberechtigten in Betracht käme. Ein

revierfremder Jagdausübungsberechtigter wird meist nicht über die Ortskenntnis verfügen. Der örtliche Jagdausübungsberechtigte muss nicht zwingend über die fachliche Eignung verfügen.

Grundsätzlich ist eine Regelung vorzusehen, wonach die Maßnahmen zur Durchführung der Entnahme von den örtlichen Jagdausübungsberechtigten zu dulden sind. Ebenfalls keinen Bedenken begegnet die Regelung, die örtlichen Jagdausübungsberechtigten in geeigneter Weise möglichst vor Beginn über Maßnahmen zur Entnahme zu benachrichtigen. Eine weitergehende Beteiligung ist nicht erforderlich.

Eine ausdrückliche Sonderregelung für die Tötung von Wölfen im BNatSchG macht eine Änderung des Tierschutzrechts oder zumindest eine gesetzliche Ausnahme vom Betäubungsgebot nach § 4 TierSchG erforderlich, die bislang fehlt.

Zur Begründung

Zu I.: Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob das Gesetz mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist und der Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-RL) und der Richtlinie 2009/147/EG (VSR) dient. Ebenfalls bestehen Zweifel, ob der Entwurf im Einklang mit den Verpflichtungen nach dem Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention) und weiterer völkerrechtlicher Übereinkommen steht:

1. Ich verweise insofern auf das Kurzgutachten von Prof. Köck zur vorgesehenen Regelung in Bayern (https://www.umweltstiftung.com/fileadmin/archiv/bayern_wild_historie/Koeck-Kurzgutachten-Wolf.pdf). Sowohl das Berner Übereinkommen als auch die FFH-RL ließen danach eine bestandsregulierende Bejagung des Wolfes in Deutschland nicht zu. Die FFH-Richtlinie gestatte – ebenso wie das Berner Übereinkommen – eine beschränkte Bejagung des Wolfes nur für die lettischen, litauischen, polnischen und slowakischen Wolfspopulationen, sowie für die griechischen Wolfspopulationen nördlich des 39. Breitengrads, für die spanischen Populationen nördlich des Duero und für die finnischen Populationen innerhalb des Rentiergebietes (Art. 14 iVm Anhang V FFH-RL). Die rechtlich eingeräumten Jagdmöglichkeiten in den genannten Ländern beruhen darauf, dass in diesen Ländern ein günstiger Wolfs-Erhaltungszustand gegeben ist.

Zwar werden in Finnland Wölfe regelmäßig zum Abschuss freigegeben; hierzu ist erneut ein Vorlagebeschluss beim EuGH anhängig, zu dem der Generalanwalt am 8. Mai 2019 seine Stellungnahme abgegeben hat (alle Versionen nicht deutsch; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=213873&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8017471>)

Der Generalanwalt bestätigt nochmals die Entnahmevoraussetzungen des Art. 16 FFH-RL, insbesondere Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe e), der m.E. in dieser weiten Form in Deutschland bislang nicht ins BNatSchG umgesetzt ist:

„e) um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben.“

Die vorgesehene Regelung zur präventiven Entnahme von Wölfen auf der „Rudelzebene“ ohne konkrete Beteiligung konkreter Tiere an Gefahrenereignissen darf m.E. nur unter den strengen Vorgaben des Art 16 Abs. 1 Buchstabe e) zugelassen werden. Diese Regelung müsste zunächst in Bundesrecht umgesetzt werden.

Zu II.: Gesetzesfolgen

Zu 4.: Erfüllungsaufwand

Zu a): Bürgerinnen und Bürger

Die Aussage, die Nutzung der in § 45a Absatz 4 eröffneten Möglichkeit zur Unterstützung von Entnahmen sei den Jagdausübungsberechtigten freigestellt, geht an den praktischen Erfahrungen vorbei. Insbesondere kann für ein außerjagdliches Tätigwerden eine gesonderte Versicherung erforderlich werden, da es sich um einen nicht jagdlichen Schusswaffengebrauch handelt. Angesichts von Raumanspruch und Raumnutzung von Wölfen übersteigen die Aktionsbereiche von Wölfen (pro Paar oder Rudel in einer Größenordnung von 300 qkm) erheblich die Größe von üblichen Jagdrevieren. Damit entsteht ein überrevierlicher Abstimmungsaufwand. Meist unterschätzt wird die Auseinandersetzung mit Kritikern. Soll ein nicht reviergebundener Wolf entnommen werden, kann dies in der Regel ohnehin keinem einzelnen privaten Jagdausübungsberechtigten übertragen werden, da derartige Tiere regelmäßig bis zu einer Revierbildung weiterziehen.

Zu c) Öffentliche Verwaltung

Auf die eingangs getätigten Ausführungen wird verwiesen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes)

Zu Nummer 3 Absatz 2

Auf die eingangs gemachten Ausführungen wird verwiesen. Es kann ferner der Anschein erweckt werden, als beträfe die Begründung für die erforderliche Entnahme bis zu einem ganzen Rudel einen anderen Fall als die Regelung selbst.

Im Auftrag

██████████