Landratsamt
Garmisch-Partenkirchen
ZUGSPITZREGION

Landratsamt | Postfach 15 63 | 82455 Garmisch-Partenkirchen

Sachbearbeitung: Herr Wolf
Telefon: +49 8821 751-330
Telefax: +49 8821 751-8416
E-Mail: Christian.Wolf@lra-gap.de
E-Mail: Naturschutz@lra-gap.de
Gebäude/Zimmer: C 206

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Unser Geschäftszeichen: 32N-1734.3.5.1
Datum: 06.03.2023

Antrag des Landkreises Garmisch-Partenkirchen zur Einrichtung eines Weideschutzgebietes mit erleichterter Wolfsentnahme

Stellungnahme der Unteren Naturschutzbehörde

Der Landkreis Garmisch-Partenkirchen beantragt die Entnahme von Wölfen und die Einrichtung eines Weideschutzgebietes für Teilbereiche des Landkreisgebietes mit Weidenutzung. Die Abgrenzung folgt der äußeren Begrenzungslinie von Weideflächen aus Quellen der Landwirtschaftsverwaltung, der Staatsforsten und Almwirtschaft. Die Schilderungen der landschaftlichen und landwirtschaftlichen Verhältnisse und der Wolfsaktivitäten sind nach unserer Kenntnis zutreffend. Obwohl der bisherige Wolfsbestand und die Risszahlen derzeit noch deutlich unterhalb dessen liegen, was etwa in Nord- und Ostdeutschland, in den französischen Alpen oder in Teilen der Schweiz zu beobachten ist, besteht zurecht große Besorgnis und zwar auch hinsichtlich der Folgen für den Naturschutz.

Auch die Untere Naturschutzbehörde befürchtet bei fortgesetzter Wolfsanwesenheit kurz bis mittelfristig den Zusammenbruch des bestehenden Systems der traditionellen Landwirtschaft. Damit droht aber auch ein Zusammenbruch des Naturschutzes, weil dessen gesetzlich vorgegebene Ziele und Aufgaben engstens mit der hier noch bestehenden Form der Landwirtschaft verbunden sind.

Außergewöhnliche Kulturlandschaft und außergewöhnliche Naturschutzwerte

Es gibt sehr deutliche Hinweise darauf, dass die Kulturlandschaften des Landkreises einen außergewöhnlichen kulturellen und ökologischen Stellenwert besitzen:

- Das geplante Weideschutzgebiet deckt sich teilweise mit einem Nominierungsgebiet für das Unesco-Weltkulturerbe. Noch in diesem Jahr soll die Entscheidung über die Einschreibung in die Liste des Erbes der Welt fallen. Als größte Gefahr für den Fortbestand des möglichen Welterbes wurde in den Antragsunterlagen die Ausbreitung des Wolfes identifiziert.
  Eine Vergleichsanalyse der Uni Münster hatte ergeben, dass die Kulturlandschaften des Landkreises weltweit und auch alpenweit eine Sonderstellung einnehmen. Die Studie stellte auch fest, dass der hohe naturschutzfachliche Wert weniger an ausgeprägter Wildnis liegt, sondern am Fortbestehen der traditionellen extensiven Landnutzungsformen (HÖLZEL u. RINGLER im Kapitel „Vergleichende Analyse" im Unesco-Nominierungsdossier *„Alpine und Voralpine Wiesen-, Weide- und Moorlandschaften im Ammergau, Staffelseegebiet und Werdenfelser Land" von 2021*;
  https://www.lra-gap.de/de/unesco-weltkulturerbe.html).

- Gesamtstaatlich repräsentative Bedeutung hat das Bundesamt für Naturschutz den Wiesen und Weiden im Murnauer Moos und in den Mooren westlich des Staffelsees attestiert.

- Die Erfolge bei der Pflege der Bergwiesen und Heimweiden des Werdenfelser Landes wurden mit dem Europa Nostra Preis ausgezeichnet.

- Nirgends in Bayern gibt es so viele und großflächige Gebiete des Europäischen Netzes Natura-2000 und annähernd so viele Naturschutzgebiete, wobei der Wert dieser Schutzgebiete in erheblichem Maße von einer Fortführung der extensiven, traditionellen landwirtschaftlichen Nutzung abhängt.

Viel mehr Bedeutung, aber auch mehr Betroffenheit im Zusammenhang mit der Wolfsproblematik kann es eigentlich nicht geben.

Verletzlichkeit des Agrar- und Naturschutzsystems

Es sind im Landkreisgebiet noch immer ca. 1100 meist kleine Betriebe landwirtschaftlich tätig, wobei fast alle in Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege aktiven Betriebe Nutztiere halten. Hier deutet sich schon eine gewisse Problematik an. Eine Besonderheit ist die sehr stark verbreitete Schaf- und Ziegenhaltung. Ob es künftig noch möglich ist, diese Tiere, aber auch Rinder und Pferde auf den Almen, Heimweiden und den zahllosen privaten Weideflächen grasen zu lassen, entscheidet nicht nur über deren Erhalt, sondern indirekt auch darüber, ob künftig noch die vielen artenreichen Wiesenlandschaften des Landkreises erhalten werden können.

Eine weitere kulturlandschaftliche und schutzwürdige Besonderheit ist die Organisation der Tierhalter in Rechtler-Gemeinschaften. Diese beweiden meist sehr großflächige und unwegsame Flächen auf Heimweiden und Almen. Dieses Rechtler-System mit seinen Alm- und Heimweiden ermöglicht seit Jahrhunderten den vielen Nebenerwerbsbetrieben erst die arbeitsintensive Heumahd auf den Berg- und Buckelwiesen. Ohne die Almweide können viele landwirtschaftliche Betriebe nicht existieren, sie ist für den Fortbestand der gesamten Kulturlandschaft von größter Bedeutung.

Weitere naturschutzfachliche und -rechtliche Details:

Zusammenbruch des Vertragsnaturschutzes
Über 80% der landwirtschaftlichen Betriebe im Kreisgebiet, insgesamt etwa 900 Vertragspartner engagieren sich im Vertragsnaturschutz. Vermutlich ca. 30% der Landwirtschaftsfläche sind Vertragsnaturschutzflächen. Das sind Spitzenwerte für Deutschland, die deutlich zeigen, dass man es hier mit außergewöhnlichen Umständen zu tun hat. Leider droht ein massiver Einbruch bei diesen Zahlen, sollten sich Wölfe dauerhaft im Gebiet ansiedeln. Ohne die vielen weidetierhaltenden Betriebe lassen sich nämlich auch viele der Wiesen nicht bewirtschaften. Gerade die schwer zu bewirtschaftenden, artenreichsten Wiesen wären dabei am stärksten betroffen.
In den vergangenen Jahrzehnten wurden für Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege im Landkreisgebiet hohe dreistellige Millionenbeträge investiert. Das viele Geld war zu großen Teilen fehlinvestiert, sollte es nicht gelingen, mit der Wolfsproblematik fertigzuwerden.

Weitere Fehlinvestitionen
In Sonderprojekte des Naturschutzes zur Rekultivierung und Pflege kulturlandschaftlicher Spezialitäten des Landkreises (Buckelwiesen, Heimweiden, Almen und Streuwiesen) wurden in den vergangenen Jahrzehnten weitere Millionenbeträge investiert. Auch hier stellt sich die Frage, ob die Investitionen und die vielen Mühen umsonst waren, wenn die Landwirtschaft die Flächen wegen zu erwartender Wolfsattacken nicht mehr pflegen und bewirtschaften kann.

Naturschutzrechtliche Zulässigkeit einer Entwertung von Schutzgebieten
Der Anteil an naturschutzrechtlich streng geschützten Flächen (Naturschutzgebiete, Natura 2000 Gebiete und streng geschützte Biotopflächen gem. §30 BNatSchG) beträgt ca. 60 % der Landkreisfläche, was im regionalen und bundesweiten Vergleich ein völlig ungewöhnlicher Wert ist. Einen großen Flächenanteil dieser zu schützenden Flächen, in vielen Schutzgebieten den größten, bilden nutzungsabhängige Lebensräume der extensiv genutzten Kulturlandschaft.
Es muss deshalb aus naturschutzrechtlicher Sicht die Frage gestellt werden, wie die Schutz- und Erhaltungsziele auf so großer Fläche im Falle einer dauerhaften Wolfsansiedlung künftig noch gewahrt werden sollen und welche rechtlichen Konsequenzen der Verlust vieler Hektare oder sogar Quadratkilometer streng geschützter Biotopen und FFH-Lebensräumen infolge fataler Behördenentscheidungen hätte. Immerhin gelten nach der Lamprecht-Trautner-Konvention und gängiger Behördenpraxis bei Eingriffen oftmals bereits wenige Quadratmeter an Flächenverlusten als „erhebliche Beeinträchtigung". Hier geht es aber um viele Millionen von Quadratmetern in fast jedem FFH-Gebiet.

Selbstverständlich können die direkten Auslöser der Verschlechterungen (die Wölfe) nicht juristisch verantwortlich gemacht werden. Das gilt wohl auch für die Landwirte, welche die geschützten Flächen wegen der Wölfe nicht mehr weiterbewirtschaften können oder wollen.

Verpflichtet, einen günstigen Zustand nicht nur der Wolfspopulation, sondern auch der anderen FFH-Arten und Lebensräume zu erhalten, Verschlechterungen abzuwenden und ggf. Gegenmaßnahmen zu ergreifen, ist jedoch der Staat. Dieser scheint jedoch bisher der weiteren Ausbreitung der Wölfe den Vorrang vor den vielen anderen Schutz- und Erhaltungszielen einzuräumen.

FFH- und SPA Managementpläne überholt

Die mit viel Aufwand erstellten und oft konfliktreich und mühsam abgestimmten Managementpläne für viele FFH- und SPA Gebiete laufen im Falle einer Wolfspräsenz ins Leere. Während alle anderen Einflussfaktoren in den Managementplänen eifrig identifiziert und berücksichtigt werden, wird der für den Fortbestand der Flächen aktuell entscheidendste Faktor Wolf bisher völlig ignoriert. Selbst auf dringende Nachfrage hin verweigert man sich einer Auseinandersetzung mit diesem Zielkonflikt. Dabei wären die Folgen für den Erhaltungszustand bei Wolfsanwesenheit weitreichend. Das soll anhand von drei Gebieten mit fertigem Managementplan verdeutlicht werden:

8433-371 FFH Gebiet Estergebirge

Hier sind gemäß FFH-Managementplan 5 Lebensraumtypen (LRT) direkt (bei nachlassender oder fehlender Beweidung) und indirekt (infolge rückläufiger Mahd nach Aufgabe der Tierhaltung) betroffen, nämlich:
LRT 6150 (Alpine Silikatrasen)
LRT 6170 (Alpine Kalkrasen)
LRT 6210 (Kalkmagerrasen)
LRT 6210 (Kalkmagerrasen mit Orchideen)
LRT 7230 (Kalkreiche Niedermoore)
Die Gesamtfläche dieser aller Voraussicht nach wolfsbedingt rückläufigen, geschützten FFH - Lebensräume beträgt 455 ha, das sind 4,5 Millionen m², oder über 40 % des gesamten FFH-Gebietes Estergebirge.

8433-471 SPA Gebiet Estergebirge

Bei nachlassender oder aufgegebener Almweidenutzung würden sich mittel- bis langfristig deutlich nachteilige Folgen für mindestens 6 Vogelarten des Standartdatenbogens ergeben. Die Lebensräume für 3 weitere Arten würden sich graduell verschlechtern.

8332-304 FFH-Gebiet Ammergauer Wiesmahd

In diesem Natura 2000-Gebiet wären 7 Lebensraumtypen im Falle nachlassender Weidenutzung und in der Folge nachlassender Wiesenmahd betroffen, nämlich
LRT 6210 (Kalkmagerrasen)
LRT 6210 (Kalkmagerrasen mit Orchideen)
LRT 6230 (Artenreiche Borstgrasrasen)
LRT 6410 (Pfeifengraswiesen)
LRT 6510 (Magere Flachland-Mähwiesen)
LRT 6520 (Berg-Mähwiesen)
LRT 7230 (Kalkreiche Niedermoore)
Die vom Rückgang oder Verlust bedrohte Fläche beträgt hier 140 ha, also über 30 % der Gesamtfläche des FFH-Gebietes. Fast 100 % des besonderen Charakteristikums dieses FFH Gebietes gingen verloren. Außerdem wären andere streng geschützte FFH-Anhang II-Arten von einem Rückgang der Landwirtschaft negativ betroffen, was bisher völlig unberücksichtigt bleibt. Das Ammergauer „Wiesmahd" würde im Falle der Aufgabe der kleinen Traditionsbetriebe aufhören zu existieren.

Herdenschutz und Naturschutz

Die im Antrag des Landkreises genannten Zahlen von Wölfen und Rissen können bestätigt werden. Wir stehen aber vermutlich erst ganz am Anfang einer rasanten Entwicklung. Nach Aussage des LfU würde sich die örtliche Wolfspopulation gegenüber dem heutigen Bestand in etwa verzehnfachen. Daraus resultiert unweigerlich ein nochmals erheblich erhöhter Druck auf die Weidetiere.

Angesichts der topographischen Geländeverhältnisse, der Großflächigkeit, der großen Anzahl an Weideflächen und des fast flächendeckenden Freizeitbetriebes der Urlaubsregion bestätigen wir die Einschätzung des Landkreises bezüglich der *„Unmöglichkeit"*, *„Unverhältnismäßigkeit"* und *„Nachteiligkeit"* eines wirksamen Herdenschutzes in großen Teilen des Gebietes (siehe dort).

Die Weidegenossenschaften von Garmisch und Partenkirchen berichten von benötigten Zaunlängen von über 200 km Länge alleine bei ihren Gemeinschaftsweiden. Hinzu kämen die vielen privaten Weideflächen im Tal und an den unteren Hanglagen dieser Ortsteile. Niemand könnte all diese Zäune wolfssicher bauen, bezahlen, geschweige denn elektrifizieren, ständig kontrollieren oder unterhalten.

Herdenschutz entsprechend den gängigen Empfehlungen wäre abgesehen von der technischen Unmöglichkeit von wolfssicheren Zäunen auch mit erheblichen bzw. sogar unzulässigen Eingriffen in schutzwürdige Biotope verbunden (z. B. Eutrophierung von Almböden durch Nachtpferche, massive Beeinträchtigung von ebenfalls streng geschützten Wildtieren durch Zäune und wildernde Schutzhunde). Die vielen und langen Strecken unter hoher Spannung stehender Zäune wären weder landschaftlich, noch ökologisch mit den Schutz- und Erhaltungszielen der Schutzgebiete vereinbar (Unterbindung natürlicher Wanderungsbewegungen, Zerstörung von Ökotonen und der almtypischen weichen Übergänge von Lichtweiden zur Waldweiden / Gefährdung von Wildtieren durch Stromschlag und Kollision). Auch würde der verfassungsgemäße und naturschutzrechtlich garantierte Zugang zur freien Natur enorm eingeschränkt, was in einem überregional bedeutsamen Ausflugs- und Urlaubsgebiet besonders problematisch wäre. Erholungssuchende würden zudem durch die scharfen Herdenschutzhunde gefährdet. In Frankreich, wo die Entwicklung schon weiter eskaliert ist, werden inzwischen Zäune nicht mehr gefördert.

Spätestens nach Rudelbildung, mit der in Kürze zu rechnen ist, ist zu befürchten, dass auch Rinder und Pferde stärker in den Fokus geraten. Tierhaltung wäre dann nur noch unter Dach oder in extrem gesicherten Bereichen möglich, was im Alpengebiet das Ende der traditionellen Kulturlandschaft insgesamt bedeuten würde und auch den Naturschutz im Mark treffen würde.

Rechtliche Betrachtung:

Die Untere Naturschutzbehörde sieht die Einrichtung einer Weideschutzzone als begründet und sogar aus Gründen des Naturschutzes für erforderlich an, und zwar unter folgenden naturschutzfachlichen und -rechtlichen Gesichtspunkten:

- Sie dient dem *„Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt"* (§ 45 Abs. 7 Satz 1 Nr.2 BNatSchG), denn viele zu schützende Arten sind von Beweidung abhängig (unter

„natürlich" versteht das Naturschutzrecht auch naturnahe Verhältnisse mitteleuropäischer Kulturlandschaften).

- Die beantragte Weideschutzzone mit der damit verbundenen Entnahme von Wölfen hätte auch *„maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt"*, weil nur mit Beweidung der Fortbestand einer Vielzahl von anderen geschützten FFH-Arten mit deutlich schlechteren Überlebensbedingungen und einer Vielzahl von LRT auf großer Fläche gesichert werden könnte (§ 45 Abs.7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG) und die Schutzziele von Naturschutzgebieten gewahrt bleiben können.
- Es dürfte auch die Bedingung des § 45 Abs.7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG erfüllt sein, da die Vermeidung des Zusammenbruches des preisgekrönten und durch internationale Konventionen geschützten Berglandwirtschaftssystems sicherlich *„im öffentlichen Interesse"* liegt.

Eine Ausnahme von den Verboten des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG kann bzw. muss zugelassen werden, da zumutbare Alternativen nicht gegeben sind (ausreichender Herdenschutz aus topographischen Gründen und wegen der schieren Menge an Einfriedungen und der erforderlichen Zaunlängen nicht zumutbar bzw. unmöglich).
Auch könnte dem Antrag eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Wolfspopulation heute nicht mehr ohne Weiteres entgegengehalten werden. Die Ausbreitung des Wolfes schreitet europaweit unaufhörlich voran, der Bestand zeigt im Vergleich zu vielen anderen zu schützenden und immer seltener werdenden Arten und Schutzgütern eine geradezu rasante Aufwärtsentwicklung. Auch überlappen sich die früher getrennten Populationen der Wölfe längst und die Wölfe haben bereits genetischen Austausch, so dass heute die Annahme einer einheitlichen Wolfspopulation nicht von der Hand zu weisen ist.

Die bisherige rein artenschutzrechtliche Betrachtung der Wolfsthematik entspricht nicht (mehr) den Erfordernissen des Naturschutzrechts. Diese Kritik bezieht sich nicht nur auf eine ungerechtfertigte und wolfszentrierte Auslegung des Artenschutzrechts, die im vorliegenden Fall ignorieren würde, dass im Falle einer Ansiedlung von Wölfen gleichwertige und gleichrangige Schutzgüter in großer Zahl und auf großer Fläche gefährdet werden.
Auch Art. 2 BayNatSchG i. V. mit verbindlichen internationalen Verpflichtungen aus der Alpenkonvention verlangt eine ganzheitliche naturschutzrechtliche Betrachtung. So ist im Durchführungsprotokoll „Berglandwirtschaft" der Alpenkonvention in Art. 10 geregelt, dass die Viehhaltung im Alpenraum aufrecht zu erhalten ist und die dazu notwendigen land- und weidewirtschaftlichen Strukturen (...) zu erhalten sind. Speziell im Alpenraum setzt dies zwingend eine Kontrolle von Wolfsbeständen und die realistische Möglichkeit eines wirksamen Schutzes der Weidetiere voraus. Was tatsächlich „wirksam" oder machbar ist, kann dabei nicht alleine von Behörden beurteilt werden, sondern ist auch eine Frage der technischen und arbeitswirtschaftlichen Möglichkeiten in der Landwirtschaft und der jeweiligen Ortskenntnis. Aus Kenntnis der örtlichen und betrieblichen Verhältnisse heraus ist die Untere Naturschutzbehörde überzeugt, dass eine Schützbarkeit der im beiliegenden Plan dargestellten Flächen aufgrund der Geländeverhältnisse und der übergroßen Anzahl an Einzelparzellen bei vernünftiger Betrachtung verneint werden muss.

Mit dem Ende der traditionellen, weidebasierten Grünlandwirtschaft stünde nicht nur die Landwirtschaft vor dem Aus, auch der Naturschutz läge in Trümmern. Für den Vertragsnaturschutz fehlten die Bewirtschafter. Ein großer Teil der Schutz- und Erhaltungsziele der verschiedenen Schutzgebietskategorien wäre ohne die tierhaltenden Betriebe nicht mehr erreichbar. Geschützte

Lebensräume und andere geschützte Artenvorkommen würden großflächig in Mitleidenschaft gezogen oder ganz verloren gehen. Eine eventuelle Auszeichnung als Unesco-Weltkulturerbe müsste zurückgegeben werden.

Diese alpenländische Kulturlandschaft wurde im Laufe von Jahrhunderten von einem Grünlandwirtschaftssystem mit Nutztierhaltung geschaffen und zwar bekanntlich nicht unter der Bedingung eines strengen Schutzes, sondern unter möglichst weitgehendem Ausschluss von Wölfen. Alte traditionelle und artenreiche Grünland-Kulturlandschaften dieser Qualität mit geschlossenen Kreisläufen sind heute ein sehr seltenes und hohes Gut, dessen Gefährdung ungleich höher einzustufen ist, wie diejenige des Wolfes oder der Wert eines zusätzlichen Stückes Wildnis.

Nach Auffassung der Unteren Naturschutzbehörde rechtfertigen und erfordern deshalb auch Gründe des Naturschutzes die Erteilung einer Ausnahme für die beantragten Entnahmen und die umgehende Ausweisung des beantragten Weideschutzgebietes - bevor es zu spät ist.

Mit freundlichen Grüßen

Wolf