

Datum: 19. Februar 2026

Rechtsgutachten: Almwirtschaft und Großraubtiere – tierschutzrechtliche Pflichten von Tierhaltern und Behörden

Inhalt

- I. Ausgangslage**
- II. Auftrag**
- III. Analyse**
 - 1. Rechtsgrundlagen*
 - 1.1. Internationales Recht
 - 1.2. EU-Recht
 - 1.3. Nationales Recht
 - 2. Tierhalterpflichten*
 - 2.1. Nationales Recht
 - 2.1.1. Tatbestandsmerkmale
 - 2.1.2. Erforderlichkeit
 - 2.1.3. Möglichkeit
 - 2.2. Rechtsvergleich
 - 2.3. Ergebnis
 - 3. Behördenpflichten*
 - 3.1. Befugnisse
 - 3.2. Pflichten
 - 3.3. Ergebnis
- IV. Zusammenfassung**

I. Ausgangslage

Angesichts der Zunahme der Wolfspopulationen und den damit verbundenen Schäden in der Tierhaltung, insbesondere in der Alm- und Weidewirtschaft, stellte sich schon bald die Frage, ob aus der aktuellen Tierschutzgesetzgebung etwaige Schutzpflichten der Tierhalter abgeleitet werden können. Gefordert wurde dabei meist die verpflichtende Ergreifung von Herdenschutzmaßnahmen bis hin zum vorzeitigen Almatrieb oder zur Einstellung der Freilandhaltung. Dieses Thema ist in der Literatur bereits sowohl für das österreichische als auch das deutsche und schweizerische Recht

FROHBURGSTRASSE 3
POSTFACH 4466
6002 LUZERN

T +41 41 229 53 83
roland.norer@unilu.ch
www.unilu.ch

untersucht worden.¹ Bisher nicht Gegenstand von Untersuchungen war die Frage, ob sich aus dem Tierschutzrecht aufgrund von Wolfspräsenz auch für die zuständigen Behörden bestimmte Verpflichtungen konstruieren lassen.

Ein im September 2025 vorgelegtes Rechtsgutachten für den Wiener Tierschutzverein / Tierschutz Austria (im Folgenden Gutachten Wessely)² hat beide Fragen zum Gegenstand.

II. Auftrag

Der Verfasser ist im November 2025 seitens des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft (BMLUK) beauftragt worden, beide Rechtsfragen einer kurzen Untersuchung zu unterziehen. Dabei sollen die Aussagen des oben genannten Gutachtens gewürdigt und ein Vorschlag für eine interne Information der betroffenen Behörden erarbeitet werden.

III. Analyse

1. Rechtsgrundlagen

Beim Thema Übergriffe von Großraubtieren auf Nutztiere kommen mehrere Rechtsmaterien zur Anwendung. Erstens das Artenschutzrecht, das den Großraubtieren (Bären, Wölfen, Luchsen, Goldschakalen) besonderen Schutzstatus beimisst. Zweitens der Rechtsrahmen betreffend Herdenschutz, der allfällige Pflichten und finanzielle Unterstützungen regelt. Und drittens die tierschutzrechtlichen Vorgaben betreffend die Nutztierhaltung, insbesondere hier die Alm- und Weidewirtschaft. Alle drei Rechtsbereiche sind in ihrem – im Idealfall – Zusammenspiel zu beachten.

Für das hier anwendbare Arten- und Herdenschutzrecht darf auf die einschlägige Schrift des Verfassers verwiesen werden.³ Die tierschutzrechtlichen Vorschriften werden im Folgenden aufgezeigt.

¹ Norer, Wolfsmanagement im Alpenraum. Rechtsfragen zwischen Artenschutz und Weidehaltung (2024), 333 ff. (für Österreich, Deutschland und Schweiz); Heise, Canis lupus ist wieder da – und mit ihm die Verpflichtung der Weidetierhalterinnen und Weidehalter zum eigenverantwortlichen Schutz ihrer Weidetiere?, RdL 2025, 1 ff. (für Deutschland).

² Wessely, Rechtsgutachten zu Fragen der Schutzpflicht von Tierhaltern und Behörden bei Bedrohung[e]n von Tierhaltungen durch Raubtiere, erstattet für den Auftraggeber: Wiener Tierschutzverein / Tierschutz Austria, September 2025.

³ Norer, Wolfsmanagement im Alpenraum, 55 ff. und 297 ff.

1.1. Internationales Recht

Im Bereich des Europarats normiert Art. 14 Abs. 1 der „Empfehlungen für das Halten von Schafen“ des Ständigen Ausschusses des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen⁴, dass bei einer bestehenden Gefahr eines Angriffs durch Beutegreifer Maßnahmen zu treffen sind, welche diese Gefahr auf ein Minimum reduzieren.

1.2. EU-Recht

Betreffend Tierschutzrecht normiert im EU-Recht Art. 13 AEUV, dass die Union und Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Durchführung der EU-Politik insbesondere im Bereich Landwirtschaft den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung zu tragen haben. In der Folge wurden verschiedene Richtlinien zur landwirtschaftlichen Tierhaltung erlassen, die gewisse Mindestanforderungen normieren.

Die hier einschlägige Richtlinie 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere⁵ aus 1998 schreibt vor, dass der Eigentümer oder Halter alle geeigneten Maßnahmen zu treffen hat, um das Wohlergehen seiner Tiere zu gewährleisten und um sicherzustellen, dass den Tieren keine unnötigen Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden (Art. 3). Tiere, die nicht in Gebäuden untergebracht sind, sind soweit erforderlich und möglich vor widrigen Witterungsbedingungen, Raubtieren und Gefahren für die Gesundheit zu schützen (Art. 4 i.V.m. Anhang Z 12).

Diese Verpflichtungen stellen eine Mindestnorm dar (Art. 1 Abs. 1), die ins nationale Recht umzusetzen ist, weshalb sich auch im österreichischen (und bspw. deutschen) Recht ausdrückliche Bezugnahmen auf Raubtiere finden.

1.3. Nationales Recht

Im Tierschutzrecht sind für die Haltung von Nutztieren das Tierschutzgesetz (TSchG)⁶ sowie die 1. Tierhaltungsverordnung⁷ einschlägig. Demnach dürfen Tiere grundsätzlich nur gehalten werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Haltung nach dem anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse ihr Wohlbefinden nicht beeinträchtigt. Tierhalter haben dafür zu sorgen, dass Platzangebot, Bewegungsfreiheit, Bodenbeschaffenheit, bauliche Ausstattung der Unterkünfte und Haltungsverrichtungen, Klima, insbesondere Licht und Temperatur, Betreuung und Ernährung sowie Sozialkontakt angemessen sind und Körperfunktionen und Verhalten nicht gestört werden (§ 13 Abs. 1-3 TSchG). Eine spezielle Bestimmung betrifft nicht in Unterkünften untergebrachte Tiere. Gemäß § 19 TSchG müssen Tiere, die vorübergehend oder dauernd nicht in Unterkünften untergebracht sind, soweit erforderlich vor widrigen Witterungsbedingungen und soweit

⁴ Europäisches Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, Empfehlungen für das Halten von Schafen, angenommen durch den Ständigen Ausschuss auf dessen 25. Tagung am 06.11.1992.

⁵ ABI. L 221/23.

⁶ BG über den Schutz der Tiere (Tierschutzgesetz – TSchG), BGBl. I 2004/118.

⁷ VO über die Mindestanforderungen für die Haltung von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen (1. Tierhaltungsverordnung), BGBl. II 2004/485.

möglich vor Raubtieren und sonstigen Gefahren für ihr Wohlbefinden geschützt werden (ähnlich für Wildtiere auch § 2 Abs. 7 2. Tierhaltungsverordnung⁸).

Wer einem Tier Schmerzen, Leiden, Schäden oder schwere Angst zufügt, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist zu bestrafen (§ 38 Abs. 1 Z 1 TSchG). Ebenso, wer darüber hinaus gegen seine Verpflichtungen nach § 19 TSchG verstößt (§ 38 Abs. 3 TSchG).

2. Tierhalterpflichten

Hier stellt sich nun die Frage, ob eine tierschutzrechtliche Verpflichtung besteht, seine Nutztiere vor Angriffen von Raubtieren, insbesondere Großraubtieren wie Wölfen zu schützen.

2.1. Nationales Recht

Nach der 1. Tierhaltungsverordnung gibt es diesbezüglich keine Vorgaben.⁹ Bei ganzjähriger bzw. überwiegender Haltung im Freien bestehen lediglich Anforderungen insbesondere an Liegefläche und Futter.¹⁰

Bleibt die oben zitierte Spezialbestimmung des § 19 TSchG aus 2004. Diese ergänzt die allgemeinen Haltungsbestimmungen um besondere Sorgfaltspflichten für die Tierhaltung außerhalb von Unterkünften. Diese Verpflichtung des Halters, die von ihm gehaltenen Tiere vor anderen Tieren (z.B. vor Fressfeinden) zu schützen, resultiert bereits aus der umfassenden Obsorgepflicht.¹¹

2.1.1. Tatbestandsmerkmale

Die hier zentralen Tatbestandsmerkmale sind:

„Raubtiere“: Die Formulierung betreffend den Schutz vor Raubtieren in § 19 TSchG ist eine nahezu wörtliche Übernahme aus der Richtlinie 98/58/EG und hat ursprünglich wildernde Hunde, Füchse und Marder vor Augen¹². Die Anforderungen an Schutzmaßnahmen gegen solche zum Entstehungszeitpunkt in Österreich in Frage kommende Raubtiere sind deutlich niedriger als heute, wo es um damals zum großen Teil abwesende Großraubtiere mit höherem Bedrohungspotential geht.

„soweit möglich“: Der in § 19 TSchG gewählte Zusatz „soweit möglich“ führt für den Schutz vor Großraubtieren direkt in die Diskussion um die Möglichkeit von Herdenschutzmaßnahmen. Im Unterschied dazu lautet der relativierende Zusatz in der RL 98/58/EG (Anhang Z 12) „soweit erforderlich und möglich“. Der nationale Gesetzgeber scheint also offenbar davon auszugehen, dass

⁸ VO über die Haltung von Wirbeltieren, die nicht unter die 1. Tierhaltungsverordnung fallen, über Wildtiere, die besondere Anforderungen an die Haltung stellen und über Wildtierarten, deren Haltung aus Gründen des Tierschutzes verboten ist (2. Tierhaltungsverordnung), BGBl. II 2004/486: „Werden Tiere in Außenanlagen gehalten, muss allen Tieren gleichzeitig ein geeigneter Schutz gegenüber Witterungseinflüssen zur Verfügung stehen, ferner ist in Außenanlagen ein Schutz vor Raubwild zu gewährleisten.“

⁹ Vgl. bspw. Mindestanforderungen an die Haltung von Schafen (Anlage 3) und Ziegen (Anlage 4), insbesondere jeweils Pkt. 2.8. ganzjährige bzw. überwiegende Haltung im Freien.

¹⁰ Zur Almwirtschaft siehe Anlage 3 und 4, jeweils Pkt. 2.9. der 1. Tierhaltungsverordnung.

¹¹ Binder, Das österreichische Tierschutzrecht. Praxiskommentar, 5. Auflage (2024), 124.

¹² Herbrüggen/Wessely, Österreichisches Tierschutzrecht. Band 1: TSchG Tierschutzgesetz, 3. Auflage (2020), 216. Heise, Canis lupus ist wieder da, 3, leitet das aus dem letzten Satzteil der dt. Umsetzungsregelung in § 3 Abs. 2 Z 3 TierSchNutztV ab.

sich die Frage der Erforderlichkeit nur bei widrigen Witterungsbedingungen stellt und die Frage der Möglichkeit nur beim Schutz vor Raubtieren. Diese verkürzte Sicht steht im Widerspruch zum höherrangigen EU-Recht, weshalb sich eine strikte Trennung von Erforderlichkeit und Möglichkeit sowohl rechtlich als auch praktisch nicht durchhalten lässt. Bezeichnenderweise stellt denn auch das unten noch zu behandelnde OVG Lüneburg¹³ bei gleicher Formulierung in § 3 Abs. 2 Z 3 dt. TierSchNutztV¹⁴ auf die Erforderlichkeit und nicht die Möglichkeit ab.¹⁵

„zu schützen“: Als mögliche und zumutbare Schutzvorrichtungen kommen insbesondere der Einsatz ausgebildeter Hüte- oder Herdenschutzhunde, geeignete Einfriedungen, natürliche oder künstliche Rückzugs- bzw. Versteckmöglichkeiten und sonstige Abwehrvorrichtungen in Frage.¹⁶ Bei Großraubtieren werden das die gängigen Herdenschutzmaßnahmen sein, das sind im Wesentlichen Zäune, Herdenschutzhunde, Hirten und alternatives Herdenmanagement. In letzter Konsequenz kann sich bei der Almwirtschaft auch die Frage eines vorzeitigen Abtriebs stellen.

2.1.2. Erforderlichkeit

Was die Erforderlichkeit von Schutzmaßnahmen betrifft, wird diese aus der jeweiligen Bedrohungslage abgeleitet werden können. So wird mindestens eine konkrete Gefahr eines Angriffs bestehen müssen, damit diese Pflicht zum Tragen kommt.

In anderem Zusammenhang, nämlich mit der Verhütung ernster Schäden in der Tierhaltung i.S. von Art. 16 Abs. 1 lit. b FFH-RL¹⁷, kommt die Generalanwältin in EuGH Rs.C-601/22 (Umweltverband WWF Österreich u.a.) zum Schluss, dass die hohe Wahrscheinlichkeit für den Eintritt solch ernster Schäden ausreiche, um Ausnahmemaßnahmen zu setzen.¹⁸ Im Tiroler Anlassfall hat der Wolf bereits in zwei verschiedenen Fällen Schafe auf Almen angegriffen und getötet oder verletzt, weshalb hier davon ausgegangen werden könne, dass eine solche hohe Wahrscheinlichkeit dafür bestehe, dass dies erneut geschehen werde. Je ernster der Schaden ist, den es abzuwenden gilt, desto geringere Anforderungen werden an den Grad der Wahrscheinlichkeit zu stellen sein.¹⁹

Auch hier wird für den Grad der Gewissheit, ob durch Wölfe ein Schaden eintreten wird, folglich die abstrakte Gefahr, also das allgemeine Wissen, dass Wölfe Nutztiere reißen, nicht ausreichen. Es ist vielmehr der Nachweis einer konkreten Wahrscheinlichkeit zu verlangen.²⁰ Im Rahmen einer Gefahrenprognose müssen die Umstände des Einzelfalls die Annahme rechtfertigen, dass der Wolf bei ungehindertem Geschehensfortgang in naher Zukunft eine größere Zahl von Nutztieren aus den bestimmten Herden reißen und somit erheblichen Eigentumsschaden zufügen wird.²¹ Nur bei einer Gesamtschau der Rissereignisse lassen sich Rückschlüsse auf das frühere und zukünftige

¹³ OVG Lüneburg, Beschluss vom 17.01.2018 – 11 ME 448/17.

¹⁴ Fn. 46.

¹⁵ Für eine solche richtlinienkonforme Interpretation auch für das gleichlautende dt. Recht *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, Tierschutzgesetz: TierSchG, 4. Auflage (2023), § 3 TierSchNutztV, Rz. 10.

¹⁶ *Binder*, Das österreichische Tierschutzrecht, 124.

¹⁷ RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABI. 1992 L 206/7.

¹⁸ Schlussanträge der Generalanwältin *Ćapeta*, Rs. C-601/22 vom 18.01.2024, Rn. 93.

¹⁹ VG Düsseldorf, Urteil vom 06.05.2021, 28 K4055/20, Rn. 71.

²⁰ *Köck*, Der Schutz des Wolfes und die Möglichkeiten der Entnahme in Deutschland, NuR 2018, 814 f.; *Köck*, Kurzgutachten zum Entwurf „Bayerischer Aktionsplan Wolf“ des Bayerischen Landesamt für Umwelt im Auftrag der Gregor Louisoder Umweltstiftung (2018), 6, schlägt ein mehrfaches Eindringen in Weidetierbestände vor. Für *Preisig*, Der Rechtsstatus des Wolfs. Der Wolf im Schweizer Jagdrecht, in: *Norer* (Hrsg.), Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung (2017), 73, lassen sich jedoch faktisch bei der Anwesenheit von Wölfen ohne weiteres drohende Schäden begründen, da Risse nie ausgeschlossen werden könnten.

²¹ OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.06.2020, 4 ME 116/20, Rn. 24 ff.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.06.2020, 4 ME 97/20, Rn. 30 ff. Dem folgend VG Hannover, Beschluss vom 30.01.2023, 9 B 707/23, Rn. 22; VG Oldenburg, Beschluss vom 15.02.2019, 5 B 472/19, Rn. 16 f.

Jagdverhalten, sowie die Potenzierung aufgrund erlernten Verhaltens und dessen mögliche Weitergabe ziehen.²²

Das deckt sich überdies mit der Rechtsprechung zu den jagdrechtlichen Wildschäden. So kann aus § 1304 ABGB und nach der Rechtsmeinung von Kommentatoren etwa zu § 101 NÖ JG²³ eine Verpflichtung der Grundeigentümer abgeleitet werden, selbst zumutbare Wildvergrämungsmittel anzuwenden.²⁴ Generell hat der Geschädigte die Verpflichtung, die Beschädigung auf zumutbare Weise zu verhindern (OGH E. v. 16. November 1960, ZI. 8 R 68/1960, ÖWW 1963, S. 91).²⁵ Bei Wildschäden an gartenmäßig bewirtschafteten Grundstücken und sonstigen wertvollen Anpflanzungen fordert bspw. § 105 Abs. 1 NÖ JG für einen Ersatz den Nachweis, dass der Besitzer vergeblich solche Vorkehrungen (nach Abs. 2 insbesondere das Einfrieden des Grundstücks) getroffen hat, durch die solche Pflanzungen bei ordentlicher Wirtschaftsführung geschützt zu werden pflegen. Auch bspw. § 65 Abs. 1 OÖ JG²⁶ stellt beim Garten- und Baumschutz auf die nachweisliche Ergreifung zumutbarer und üblicher Schutzvorkehrungen durch die betroffenen Grundeigentümer ab. Dabei ist darauf abzustellen, wie ein „ordentlicher Landwirt“ solche Kulturen zu schützen pflegt. Dabei müsse auch geprüft werden, ob diese Vorkehrungen wirtschaftlich zumutbar sind (VwGH v. 11. Juni 1980, ZI. 3397/79).²⁷

Aus alledem lässt sich ableiten, dass für die Erforderlichkeit von verpflichtenden Schutzmaßnahmen durch die Tierhalter eine hinreichende Wahrscheinlichkeit zu fordern sein wird, dass die zu schützenden Nutztiere in absehbarer Zeit angegriffen werden. Diese wird sich nur aus zeitlich und räumlich nahen Übergriffen in der Vergangenheit ergeben können, nicht etwa wird bereits die bloße Lage in einem Wolfsgebiet allein ausreichen²⁸. Diese zu fordernde Wahrscheinlichkeit wird sich also auf einzelne Individuen, die solche Angriffe ausführen (sog. Problem- oder Schadwölfe); beziehen und nicht auf alle, sich unauffällig verhaltenden Tiere. Dazu ist auf die Definition von Problem/Schadwölfen in den einschlägigen ländersrechtlichen Vorgaben zu verweisen.²⁹

2.1.3. Möglichkeit

Zur bloßen Möglichkeit von Herdenschutzmaßnahmen, nämlich in faktischer, rechtlicher, zumutbarer und nachteiliger Hinsicht darf auf die eingehende Untersuchung des Verfassers verwiesen werden.³⁰

Der in § 19 TSchG normierte gesetzliche Auftrag lautet, diese Tierverluste durch Umsicht und wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen, wie die Errichtung von Weidezäunen oder das Wegsperrern

²² Für das VG Düsseldorf, Urteil vom 06.05.2021, 28 K4055/20, Rn. 71 ff., sind Parameter für die Schadensprognose im Einzelfall insbesondere Häufigkeit des Überwindens des empfohlenen Herdenschutzes, enger zeitlicher Zusammenhang der Rissereignisse (im Regelfall maximal 4 Wochen), enger räumlicher Zusammenhang (maximal die Größe des Territoriums) und das Lernverhalten des Wolfs: Für das Niedersächsische OVG, Beschluss vom 24.11.2020, 4 ME 199/20, Rn. 17, droht ein Schaden, wenn begründet behauptet werden kann, dass der Wolf ein auf Nutztiere zielendes Jagdverhalten erlernt und gefestigt hat. Zu verschiedenen Anhaltspunkten siehe *Wüstenberg*, Zulassung des Abschusses von Wölfen, RdL 2021, 305 f; *Wüstenberg*, Wolfsrecht im Überblick, AgrB 2023, 376.

²³ NÖ Jagdgesetz 1974 (NÖ JG), LGBl. 6500-0 (WV).

²⁴ *Scherhaufner/Wagner*, Niederösterreichisches Jagdrecht. Kommentar, 8. Auflage (2021), § 99 NÖ JG, Anm. 1.

²⁵ *Scherhaufner/Wagner*, Niederösterreichisches Jagdrecht. § 101 NÖ JG, Anm. 3.

²⁶ Oö. Jagdgesetz 2024, LGBl. 20/2024.

²⁷ *Schiffner/Kopecky*, Oberösterreichisches Jagdrecht (2024), § 65 OÖ JG, Anm. 5.

²⁸ So für die vergleichbare dt. Rechtslage (siehe unten) OVG Lüneburg, Beschluss vom 17.01.2018 – 11 ME 448/17.

²⁹ Kärnten: §§ 5 f. Kmt Alm- und Weideschutz-Gesetz; Niederösterreich: § 22a Abs. 2 Z 1 NÖ Jagdverordnung; Oberösterreich: § 3 Abs. 2 i.V.m. Anlage II Oö. Wolfsmanagementverordnung 2025; Salzburg: § 4a Abs. 1 Sbg Jagdgesetz 1993; Steiermark: § 2 Abs. 2 i.V.m. Anlage 2 Stmk Verordnung über die Ausnahme vom Verbot des absichtlichen Fanges, der absichtlichen Störung und der absichtlichen Tötung von Wölfen (*Canis lupus*); Tirol: § 2 Abs. 2 Achte Durchführungsverordnung zum Tir Jagdgesetz 2004, künftig § 2 Abs. 18 Tir Jagdgesetz 2004; Vorarlberg: § 2 Abs. 3 i.V.m. Anlage II VlbG Wolfsmanagementverordnung.

³⁰ Dazu siehe *Norer*, Wolfsmanagement im Alpenraum, 144 ff.

von Jungtieren, zu verringern.³¹ Was für wildernde Hunde, Füchse und Marder gelten mag, stellt sich bei Großraubtieren ganz anders dar. Da geht es um wolfsichere Spezialzäune und deren aufwendige Wartung, die (nicht von allen zu verlangende) anspruchsvolle Haltung von Herdenschutzhunden, ausgebildete Hirten oder alternatives Herdenmanagement. Gleichwohl werden sich Risse damit im besten Fall minimieren, aber nie ganz verhindern lassen.³²

Überdies sind Herdenschutzmaßnahmen oftmals schlicht nicht möglich. So wurden in verschiedenen Regionen des Alpenraums Gebiete, in denen Herdenschutz nicht verlangt werden kann (meist sog. Weideschutzgebiete), extra ausgewiesen.³³ Eine solche Ausweisung erfolgt nach bestimmten objektiven Kriterien, in Österreich nach dem „Kriterienkatalog Ausweisung Alp-/Weideschutzgebiete in Österreich“³⁴:

Schützbarkeit durch Herdenschutzzäune: Hangneigung, Oberflächenrauigkeit der Zaunlinie, Bodenbeschaffenheit, Wasserläufe, Straßen und Wegen, Feldstücksgeometrie (Shape-Index), Wald/Waldweiden, Einsprungmöglichkeiten.

Schützbarkeit durch Behirtung mit Herdenschutzhunden: nach Zulässigkeit gemäß derzeitigem Tierschutzrecht, Probleme bei Tierhalterhaftung, Wander-/Rad-/Mountainbikewegen bzw. Ausflugs-/Wanderzielen, Zahl der aufgetriebenen Schafe bzw. Ziegen (weniger als 500), Zahl der Auftreibenden mit Schafen bzw. Ziegen (mehr als zehn), Verfügbarkeit gut ausgebildeter und erfahrener Hirten und Kosten.

Diese Ausweisungen erfolgen dabei nicht pauschal, sondern auf Basis des Einzelfalls, abgestellt auf den jeweiligen Betrieb oder die jeweilige Alm bzw. die konkreten naturräumlichen Gegebenheiten. Damit wird die für Entnahmen erforderliche Einzelbewertung durch die Jagdbehörden in Form eines antizipierten Expertengutachtens gleichsam vorgezogen.³⁵ Für die Beurteilung allfälliger Tierhalterpflichten durch die Veterinärbehörden wird ihnen eine starke Indizwirkung zukommen.³⁶ In

³¹ Herbrüggen/Wessely, Österreichisches Tierschutzrecht. TSchG, 216.

³² Vgl. nur Vogt et al., Wirksamkeit von Herdenschutzmaßnahmen und Wolfsabschüssen unter Berücksichtigung räumlicher und biologischer Faktoren. Bericht in Zusammenarbeit mit AGRIDEA (KORA Bericht Nr. 105) (2022), 27 ff.; allgemein Norer, Wolfsmanagement im Alpenraum, 292 f.

³³ Vgl. Norer, Wolfsmanagement im Alpenraum, 279 ff.

³⁴ Landesagrarrreferentenkonferenz (LARK) AG, Ausweisung von Alp-/Weideschutzgebieten. Erarbeitung von Kriterien, ab wann Herdenschutzmaßnahmen zum Schutz gegen große Beutegreifer (Wolf) als undurchführbar, unverhältnismäßig oder als nicht zumutbar eingestuft werden, vom 17.09.2021. Siehe etwa auch § 4a Tir Almschutzgesetz.

³⁵ Norer, Wolfsmanagement im Alpenraum, 287 f.

³⁶ Gutachten Wessely, Rz. 34 f.

Österreich bestehen solche Zonierungen aktuell (in chronologischer Reihenfolge) in Salzburg³⁷, Kärnten³⁸, Tirol³⁹, Oberösterreich⁴⁰ und Vorarlberg⁴¹.

Sind Herdenschutzmaßnahmen nicht möglich und folglich die Tiere durch den Halter nicht schützbar, stellt sich bei der Almwirtschaft in letzter Konsequenz die Frage nach einem vorzeitigen Almbetrieb^{42, 43}. In der Vergangenheit haben bereits mehrfach Landwirte nach Übergriffen diese Konsequenz gezogen. Eine solche kann mit folgenden negativen Folgen verbunden sein:

- Mehrkosten für die Organisation des vorzeitigen Almbetriebs
- Mehrkosten für die Versorgung der Tiere am Talbetrieb
- ökologisch unerwünschte intensivere Beweidung am Talbetrieb
- Verlust von Direktzahlungen
- Verlust von multifunktionellen Leistungen wie insbesondere Biodiversitätserhalt, Offenhaltung der Landschaft, Attraktivitätserhalt für den Tourismus und Schutz vor Naturgefahren
- vorzeitiger Abtrieb als erster Schritt zu einer generellen Aufgabe der Almwirtschaft.

Aufgrund des starken, im nationalen und internationalen Recht mehrfach zum Ausdruck kommenden öffentlichen Interesses an der Erhaltung und Durchführung der Almbewirtschaftung⁴⁴ wird eine Abtriebsverpflichtung der Tierhalter nur die *ultima ratio* darstellen können. Insbesondere, wenn die Behörden bereits andere Maßnahmen wie Abschussfreigaben (per Information nach Gesetz, Verordnung oder Bescheid) für solche Problem/Schadwölfe erlassen haben, wird eine solche Pflicht zu verneinen sein. Auch angesichts der technischen Schwierigkeiten der Bejagung von Wölfen und ihr meist typisches Verhalten an die Rissorte zurückzukehren, würde eine Räumung der Alm den Entnahmevollzug deutlich erschweren, wenn nicht verunmöglichen.

³⁷ In Salzburg wurde auf Grundlage von § 58c Jagdgesetz 2024 eine Weideschutzgebietsverordnung erlassen, mit der Gebiete, in welchen Herdenschutzmaßnahmen nicht zumutbar, nicht geeignet oder mit einem unverhältnismäßigen Aufwand (arbeitstechnisch oder kostenmäßig) verbunden sind, nach bestimmten Beurteilungskriterien (§ 2) als Weideschutzgebiete ausgewiesen werden (§ 1). Damit kommen bei den einzelnen Maßnahmenangebotsverordnungen, welche die Grundlage von Entnahmen bilden, Herdenschutzmaßnahmen als andere zufriedenstellende Lösung nicht in Betracht (§ 4).

³⁸ Auf Grundlage des seit 2024 geltenden Kärntner Alm- und Weideschutzgesetzes (K-AWSG) wurden von der Landesregierung mit Verordnung bewirtschaftete Almen festgelegt, in denen geeignete Maßnahmen zum Schutz von Nutztieren als andere zufriedenstellende Lösung nicht möglich oder unzumutbar sind (Almschutzgebiete, § 3). In diesen Gebieten ist dann die Entnahme erlaubt, sofern durch den Wolf das Leben oder die Gesundheit der in einem Almschutzgebiet oder auf Weiden gehaltenen Nutztiere gegenwärtig gefährdet oder unmittelbar bedroht ist, oder nach Eintritt eines Schadensereignisses binnen vier Wochen (§ 5).

³⁹ Das Tiroler Almschutzgesetz wurde 2021 durch § 4a „Alp- und Herdenschutzgebiete“ ergänzt. Demnach weist die Landesregierung im Interesse der Sicherstellung der im öffentlichen Interesse gelegenen nachhaltigen Bewirtschaftung von Almen in Bezug auf Herdenschutzmaßnahmen drei Typen bestehender Almgebiete aus (möglich, bestimmte Arten möglich, nicht möglich). Bei der Prüfung anderer zufriedenstellender Lösungen sind solch ausgewiesene Alp- und Weideschutzgebiete nach der Almschutzgebietsverordnung 2023 zu berücksichtigen (§ 1 Tir Achte DurchführungsVO). Herdenschutzmaßnahmen, welche nach dieser Verordnung nicht möglich sind, stellen keine andere zufriedenstellende Lösung dar.

⁴⁰ In Oberösterreich wurde 2023 erstmals eine Wolfsmanagementverordnung erlassen. Sie sieht die Einführung von Wolfsmanagementzonen vor, die das Ziel einer Wolfsdichte, die an die Kulturlandschaft angepasst ist, verfolgen. Dazu wird das Landesgebiet in drei Zonen eingeteilt, in denen je nach Siedlungsdichte und Lebensraumeignung (Futterangebot, Rückzugsmöglichkeiten) unterschiedliche Formen des Wildtiermanagements möglich sein werden. Zu den Wolfsmanagementzonen zählen auch das „Alp- und Weideschutzgebiet (B 1)“ und die „siedlungsfernen Bereiche im Alp- und Weideschutzgebiet (B 2)“, die kartografisch in den Anlagen dargestellt werden (§ 3 Abs. 5 Oö. WMVO 2025). Die Verordnung ist bis 30.06.2028 befristet.

⁴¹ In Vorarlberg sieht die 2024 erlassene Wolfsmanagementverordnung Weideschutzgebiete vor, in denen Herdenschutz mittels Einzäunung faktisch nicht möglich oder nicht zumutbar ist (§ 5).

⁴² So Norer, Wolfsmanagement im Alpenraum, 338.

⁴³ Der Fall eines unzulässigen Auftriebs in ein gefährdetes Gebiet, das im Gutachten Wessely erwähnt wird, Rz. 16 f. und 38, wird mehr hypothetischer Natur sein.

⁴⁴ Dazu im Detail Norer, Wolfsmanagement im Alpenraum, 165 ff.

2.2. Rechtsvergleich

In Deutschland⁴⁵ ergeben sich die Anforderungen an das Halten von Nutztieren aus der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzTV)⁴⁶ und umfassen allgemeine Vorgaben an Haltungseinrichtungen (§ 3 TierSchNutzTV). Diese müssen u.a. so ausgestattet sein, dass den Tieren, soweit für den Erhalt der Gesundheit erforderlich, ausreichend Schutz vor widrigen Witterungseinflüssen geboten wird und sie, soweit möglich, vor Beutegreifern geschützt werden (Abs. 2 Z 3). Dabei verdeutlicht der Zusatz „soweit möglich“, dass sich der Ordnungsgeber der Problematik eines (nicht) umfassenden Schutzes vor Beutegreifern bewusst war.⁴⁷ Spezielle Anforderungen an die Freilandhaltung, Alpung oder auch – im Unterschied zu anderen Tierarten – Schafen und Ziegen fehlen. Wer u.a. diese Anforderungen vorsätzlich oder fahrlässig verletzt, handelt ordnungswidrig (§ 44 TierSchNutzTV).

Auch hier stellt sich die Frage, ob eine tierschutzrechtliche Verpflichtung besteht, seine Nutztiere vor Wolfsangriffen zu schützen. Im Entscheid OVG Lüneburg⁴⁸ stellt das Gericht auf die Erforderlichkeit (§ 3 Abs. 2 Z 3 TierSchNutzTV) ab. Eine derartige Erforderlichkeit sei nur dann anzunehmen, wenn im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehe, dass die Tiere in absehbarer Zeit von Beutegreifern angegriffen werden, mithin eine mindestens konkrete Gefahr für die Tiere besteht. Bei der Frage ob und gegebenenfalls welche Anforderungen gelten, sei eine einzelfallbezogene Abwägung unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorzunehmen. Dabei komme es entscheidend darauf an, wie sich die tatsächliche Gefährdungslage im Einzelfall darstellt, wobei jeweils auf die gehaltene Tierart und die diese Tierart gefährdenden Beutegreifer abzustellen sei. Das Gericht setzt dann die in Niedersachsen erfolgten Wolfsangriffe in Verhältnis zu den gehaltenen Schafen⁴⁹ und schließt daraus, dass selbst die Lage der Weiden in einem Wolfsterritorium nicht den Rückschluss rechtfertige, dass ein Wolfsangriff in absehbarer Zeit hinreichend wahrscheinlich sei und deshalb die Anordnung eines wolfsabweisenden Grundschutzes erforderlich wäre.

So kommt denn auch Heise⁵⁰ – u.a. unter Berufung auf einen einschlägigen Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz⁵¹ – zum Schluss, dass nach einhelliger Meinung ein absoluter Schutz vor dem Wolf nicht nur nicht möglich, sondern auch nicht gefordert ist.

2.3. Ergebnis

Für die Beurteilung allfälliger Tierhalterpflichten aus § 19 TSchG aufgrund von Großraubtierpräsenz ist sowohl auf die Erforderlichkeit als auch die Möglichkeit von Schutzmaßnahmen abzustellen.

⁴⁵ Zum Rechtsvergleich mit dem Nicht-EU-Mitglied Schweiz siehe *Norer*, Wolfsmanagement im Alpenraum, 334 f.

⁴⁶ VO zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung – TierSchNutzTV), BGBl. 2006 I S. 2043.

⁴⁷ So *Heise*, *Canis lupus* ist wieder da, 3.

⁴⁸ OVG Lüneburg, Beschluss vom 17.01.2018 – 11 ME 448/17.

⁴⁹ So sind 2015 lediglich 0,0002 % aller Schafe Opfer eines Wolfsangriffs geworden.

⁵⁰ *Heise*, *Canis lupus* ist wieder da, 3.

⁵¹ Nds. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Runderlass Nutztierschutz vom 09.01.2017, „Tierschutz und Cross Compliance; Schutz von Nutztieren vor Raubtieren“, (Nds. MBl. S. 114).

- Erforderlich sind solche Maßnahmen nur dann, wenn in einem engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang⁵² zu den gealpten Tieren seitens der Behörde Problem/Schadwölfe bestätigt worden sind.
- Möglich sind solche Maßnahmen nur dann, wenn sie geeignet, technisch durchführbar, rechtlich erlaubt, finanziell und personell zumutbar sowie nicht nachteilig sind. In ausgewiesenen Weideschutzgebieten o.ä. sind Herdenschutzmaßnahmen per definitionem nicht möglich.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, sind unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips die je nach individueller Situation geeigneten, erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen zu fordern.⁵³ Dabei wird auf die offiziellen Empfehlungen zum Herdenschutz zurückzugreifen sein.⁵⁴ Erweisen sich solche als nicht möglich, kann auch ein vorzeitiger Almbtrieb in Frage kommen. Dies jedoch nur nach einer umfassenden Interessenabwägung (insbesondere auch unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses am Erhalt der Almwirtschaft) und wenn nicht die Behörde ohnehin bereits Maßnahmen wie Abschussfreigaben dieser Problem/Schadwölfe erlassen hat.

3. Behördenpflichten

Hier stellt sich nun die Frage, ob neben der tierschutzrechtlichen Verpflichtung der Tierhalter auch eine Handlungspflicht der Behörden besteht.

3.1. Befugnisse

Das Vollziehungskapitel des TSchG sieht dazu die bekannten behördlichen Überwachungs- und Zwangsbefugnisse vor. Bei Verstößen gegen die Tierhaltungsvorschriften reicht das, neben den allgemeinen Verwaltungs- und Strafmaßnahmen materienspezifische mögliche Spektrum von der Vorschreibung von Änderungen deraltungsform oder der Anlagen, in denen die Tiere gehalten werden (§ 35 Abs. 6 TSchG) sowie einer Ermahnung (§ 38 Abs. 6 TSchG), über die Abnahme der Tiere (§ 37 Abs. 2 und 2a TSchG) bis hin zu Tierhaltungsverboten (§ 39 TSchG).

Bei Verstößen gegen § 19 TSchG kommen insbesondere Anpassungsaufträge nach § 35 Abs. 6 TSchG und verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen nach § 38 Abs. 3 TSchG in Betracht. Sofortmaßnahmen nach § 37 Abs. 2 TSchG werden auszuschließen sein, als die dort vorausgesetzte Erwartung angesichts der immer nur vermutbaren Wolfsangriffe nicht gewiss genug sein wird.⁵⁵

⁵² Dazu aus Sicht des drohenden Verlusts von Direktzahlungen aufgrund eines vorzeitigen Almbtriebs BVwG W113 2265618-1/4E und W113 2265618-1/10E vom 29.08.2023. So wäre die aktuelle Verwaltungspraxis der AMA, die im Falle von Nutztierissen den Abtrieb aller Tiere der betroffenen Alm, nicht jedoch von Nachbaralmen zulässt, unsachlich. Da den Almverantwortlichen 2021 kaum wirksame Abhilfemöglichkeiten zur Verfügung gestanden wären und die Nutztiere von Wolf und Bär binnen kurzer Zeit hätten erreicht werden können, wäre auch aus tierschutzrechtlicher Sicht (!) nur mehr der Abtrieb der Tiere als wirksame Abhilfemaßnahme zur Verfügung gestanden.

⁵³ So hat der Tierhalter bezogen auf die konkreten Tiere in der konkreten Situation zu beurteilen, welche konkreten Maßnahmen zu setzen sind; *Binder*, Das österreichische Tierschutzrecht, 101; *Herbrüggen/Wessely*, Österreichisches Tierschutzrecht, § 13 TSchG Anm. 3.

⁵⁴ Bspw. <https://baer-wolf-luchs.at/herdenschutz/herdenschutz-kompakt/>; Land Salzburg, Herdenschutz. Information für Nutztierhalter (o.J.).

⁵⁵ Dazu siehe Gutachten Wessely, Rz. 22 f.

3.2. Pflichten

Bei allen hier in Frage kommenden und oben genannten behördlichen Handlungen besteht grundsätzlich eine Pflicht, im vorgeschriebenen Sinne tätig zu werden. Eine Unterlassung dieser Pflichten durch die zuständigen Behörden kann bei Vorsatz theoretisch als Missbrauch der Amtsgewalt (§ 302 Abs. 1 StGB) eingestuft werden.⁵⁶

Geht es nun um die Bestimmung der konkreten Handlungspflichten der Veterinärbehörden, so werden sich diese an den obigen Ausführungen zu den Tierhalterpflichten auszurichten haben. D.h. eine Verletzung der Verpflichtung aus § 19 TSchG, die ein behördliches Einschreiten nötig macht, wird sich nur dann stellen, wenn

- jagdbehördlich Problem/Schadwölfe in einem engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zu den gealpten Tieren bestätigt worden sind und
- zu Unrecht unterlassene Schutzmaßnahmen verhältnismäßigerweise möglich gewesen wären.

Zusätzlich wird sich die veterinärbehördliche Entscheidung daran zu orientieren haben, ob bereits jagdbehördliche Maßnahmen in Form von Entnahmefreigaben (per Information nach Gesetz, Verordnung oder Bescheid) ergriffen worden sind; dies insbesondere dort, wo solche Schutzmaßnahmen nicht möglich sind, wie in ausgewiesenen Weideschutzgebieten o.ä.

- Ist dies der Fall, wird die vorausgesetzte konkrete Gefahr deutlich verringert, sodass im Normalfall keine weiteren Maßnahmen zum Schutz der Nutztiere i.S. von § 19 TSchG zu setzen sein werden.
- Ist dies nicht der Fall, wird die Veterinärbehörde im Einzelfall prüfen müssen, ob dem Tierhalter in letzter Konsequenz ein vorzeitiger Almbtrieb vorzuschreiben ist (§ 35 Abs. 6 TSchG). Die dafür vorzunehmende umfassende Interessenabwägung zwischen Tierwohl und Erhalt der Almwirtschaft (Biodiversitätserhalt, Landschaftspflege, Naturgefahrenschutz etc.) wird i.d.R. die Kenntnisse der Tierhalter übersteigen und nur aufgrund einer Fachexpertise getroffen werden können.

3.3. Ergebnis

Aufgrund des Tierschutzgesetzes sind die Veterinärbehörden verpflichtet, bei Verletzungen der Tierhalterpflichten gemäß § 19 TSchG entsprechend tätig zu werden. Das setzt das amtlich bestätigte Auftreten eines oder mehrerer Problem/Schadwölfe in zeitlicher und räumlicher Nähe sowie die Unterlassung möglicher (Herden)Schutzmaßnahmen voraus. Dabei wird die Veterinärbehörde im Normalfall davon ausgehen können, dass kein Handlungsbedarf besteht, wenn bereits jagdbehördliche (Entnahme)Maßnahmen ergriffen worden sind. Nur für den Fall, dass die Jagdbehörden nicht aktiv geworden sind und Herdenschutzmaßnahmen, wie insbesondere in Weideschutzgebieten o.ä., nicht möglich sind, wird im Rahmen einer Interessenabwägung ein Entscheid über einen vorzeitigen Almbtrieb zu treffen sein.

⁵⁶ So zutreffend Gutachten Wessely, Rz. 28

IV. Zusammenfassung

Tierhalterpflichten

Pflichten der Tierhalter aufgrund von § 19 TSchG Schutzmaßnahmen zu ergreifen bestehen dann, wenn Problem/Schadwölfe in einem engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zu den gealpten Tieren von der Behörde bestätigt worden sind („erforderlich“) und die zu fordernden Maßnahmen verhältnismässig (geeignet, erforderlich und zumutbar) sind („möglich“).

Behördenpflichten

Pflichten der Behörden aufgrund des TSchG bestehen dann, wenn Problem/Schadwölfe in einem engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zu den gealpten Tieren von der Behörde bestätigt worden sind („erforderlich“) und die möglichen Maßnahmen seitens der Tierhalter unterlassen worden sind. Bestehen jedoch bereits Entnahmefreigaben durch die Jagdbehörden, die den Schutzanforderungen nach § 19 TSchG entsprechen, werden die Veterinärbehörden auf diese verweisen können. Bestehen keine solchen Entnahmefreigaben sind Schutzmaßnahmen entsprechend vorzuschreiben. Erweisen sich solche allerdings als nicht möglich, wie insbesondere in ausgewiesenen Weideschutzgebieten o.ä., werden die Veterinärbehörde im Einzelfall mittels umfassender Interessenabwägung prüfen müssen, ob dem Tierhalter ein vorzeitiger Almbtrieb vorzuschreiben ist.

Bewertung

Was die Tierhalterpflichten betrifft, schließt sich das Gutachten Wessely weitgehend den Ergebnissen der Untersuchung des Verfassers an.⁵⁷ Was die Behördenpflichten betrifft, ist es gemäß Gutachtensauftrag stark auf den tierschutzrechtlichen Fokus konzentriert. Zur Konkretisierung der tierschutzrechtlichen Anforderungen erscheint es jedoch sinnvoll – trotz unterschiedlicher Kompetenzen – bei ganzheitlicher Sicht i.S. der Einheit der Rechtsordnung auch artenschutz- und jagdrechtliche Aspekte zu berücksichtigen. In diesem Sinne versucht diese Untersuchung die nicht zu beanstandenden Ausführungen des Gutachtens Wessely⁵⁸ in einen – rechtmässigen und praktikablen – erweiterten Kontext zu setzen.

19.01.26



⁵⁷ Allerdings ohne Zitierung, obwohl diese offenbar bekannt war (vgl. Gutachten Wessely, Fn. 79 und 89).

⁵⁸ Dissens besteht nur bei der hier nicht relevanten Frage der Bedeutung der Ausnahmebestimmung des Art. 16 FFH-RL nach der Schutzstatusabsenkung (Gutachten Wessely, Rz. 31), dazu siehe jüngst Norer, *Leben mit dem Wolf. Anleitung für ein Wolfsmanagement für Europa* (2026), 88.