

**Paul Dammann  
Christoph Steilen**

## **Der Wolf im kontroversen Sektor**

**Eine demokratietheoretische Fallstudie über  
Partizipationsprozesse und gesellschaftlichen Diskurs  
um die Auricher Erklärung und den Umgang mit dem  
Wolf in Niedersachsen**



**GLOKAL Arbeitspapier zur Nachhaltigkeitspolitik – No. 17, 2023  
Working Paper on Politics of Sustainability – No. 17, 2023**



**HSB**

Hochschule Bremen  
City University  
of Applied Sciences

## **GLOKAL Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik**

### **Working Papers on Politics of Sustainability**

#### **Kommunale Entwicklungspolitik, Mehrebenenpolitik, Lokal Governance**

#### **GLOKAL Arbeitspapier Nr. 17**

Paul Dammann und Christoph Steilen • Der Wolf im Kontroversen Sektor – Eine demokratietheoretische Fallstudie über Partizipationsprozesse und gesellschaftlichen Diskurs um die Auricher Erklärung und den Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen

### **GLOKAL Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik**

#### **Working Papers on Politics of Sustainability**

##### **GLOKAL – Kompetenzzentrum Nachhaltigkeit im Globalen Wandel**

an der Hochschule Bremen fördert durch seine wissenschaftliche Arbeit die nachhaltige Entwicklung in Kommunen, Regionen, Unternehmen und Verwaltungen und vernetzt Wissenschaft und Praxispartner. Die „Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik“ präsentieren sowohl Befunde aus der Forschungstätigkeit der Mitglieder des Zentrums als auch herausragende Abschlussarbeiten zu diesen Themen, die von Studierenden der Studiengänge „BA Internationaler Studiengang Politikmanagement (ISPM)“ und „MA Politik und Nachhaltigkeit (PoNa)“ erstellt wurden.

##### **GLOKAL – Center of Expertise of the University of Applied Science Bremen (USAB) for**

**Sustainability and Global Change** is dedicating its scientific capacities on supporting sustainable development of municipalities, regions, enterprises and administrations. Its work aims at linking science and practitioners. The series “Working Papers on Politics of Sustainability” presents results of research activities of the center’s members as well as outstanding theses of students of the international BA program “Political Management (ISPM)” and the MA program “Governing Sustainability” related to these issues.

Die vorliegende Arbeit ist im Rahmen einer Hausarbeit im Modul Demokratie und Partizipation des zweiten Semesters des Internationalen Studiengangs Politikmanagement (ISPM) entstanden. Untersucht werden die Partizipationsprozesse und der gesellschaftliche Diskurs um Wolfsmanagement sowie der gesellschaftliche Umgang mit und Akzeptanz für den Wolf. Fokussiert wird Diskurs in und um Landwirtschaft, Jagd und Umweltschutz, wobei besonders die sogenannte „Auricher Erklärung“ sowie das „Dialogforum Weidetierhaltung und Wolf“ als Formen demokratischer Partizipation analysiert werden. Partizipationsprozesse und der gesellschaftliche Diskurs werden anhand von Theorien des demokratietheoretischen Pluralismus nach Ernst Fraenkel sowie anhand von Empirie des Wolfsmanagements und Forschung zur Akzeptanz des Wolfes analysiert. Ernst Fraenkels gesamtgesellschaftlich angelegtes Konzept der kontroversen und nicht-kontroversen Sektoren wird hierbei auch politikfeldspezifisch angewendet.

Autoren: Paul Dammann und Christoph Steilen

Schriftenreihe GLOKAL Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik / Workingpapers on Politics of Sustainability.

Nr. 17, 2023

Verlag: Hochschule Bremen, ISPM

ISSN: 2364-3447

Bremen, im September 2023

# Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	1
2. Historische, rechtliche sowie gesellschaftliche Einordnung und Entwicklungsstand.....	2
2.1 Historischer Umgang mit dem Wolf in Europa und speziell Deutschland.....	2
2.2 Kontemporärer Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen .....	3
3. Analyse der Akteure und Dokumentation der Beteiligungsprozesse sowie Diskurse um die Auricher Erklärung und den weiteren Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen.....	5
3.1 Die Auricher Erklärung .....	5
3.2 Verhalten relevanter Akteure und Diskursverlauf.....	6
3.3 Ablehnung der Auricher Erklärung und Überführung in das Dialogforum Weidetierhaltung und Wolf.....	9
4. Diskussion .....	11
4.1 Demokratietheoretische Einordnung .....	11
4.2 Akzeptanzunterschiede als Faktor für (Beteiligungs-)Verfahren .....	14
4.3 Machtverhältnisse zwischen den Interessengruppen .....	16
4.4 Bewertung der bestehenden Beteiligungsprozesse und -verfahren .....	18
5. Fazit.....	20
6. Literatur.....	23
7. Anhang .....	29

## Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DBV	Deutscher Bauernverband
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Dialogforum	Dialogforum Weidetierhaltung und Wolf
EU	Europäische Union
FFH-Richtlinie	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
LHV	Landwirtschaftlichen Hauptvereins für Ostfriesland
ML	niedersächsisches Landwirtschaftsministerium
MU	niedersächsisches Umweltministerium
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NJagdG	Niedersächsisches Jagdgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland

## **1. Einleitung**

Die vorliegende Fallstudie analysiert Beteiligungsprozesse im Rahmen des Umgangs mit dem Wolf in Niedersachsen, wo der Konflikt mit dem Wolf hinsichtlich der Weidetierhaltung eine besondere Rolle spielt. Der Fokus liegt auf Interessengruppen der Landwirtschaft, der Jagd und des Umweltschutzes. (Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 31) Am Beispiel der Auricher Erklärung wird dargestellt, wie und wo welche relevanten Gruppen und Akteure ihre jeweiligen Interessen einbringen sowie im demokratischen Beteiligungsprozess und in verschiedenen Beteiligungsarenen, wie beispielsweise im gesamtgesellschaftlichen Diskurs, partizipieren. Gegenstand der Fallstudie ist Partizipation, insbesondere in Form der Auricher Erklärung und dem Dialogforum Weidetierhaltung und Wolf, aber auch in Form des allgemeinen Diskurses. Diese werden demokratiethoretisch bewertet und diskutiert.

Der eigentliche Beteiligungsprozess befindet sich in einer frühen Etappe und belastbare Daten formeller Beteiligungsverfahren sind begrenzt vorhanden. Das einzige wesentliche Beteiligungsverfahren – das Dialogforum Weidetierhaltung und Wolf – traf sich erst zwei Wochen vor Vollendung dieser Arbeit zum zweiten Mal. Entsprechend wird auch diskutiert, wie der Beteiligungsprozess fortlaufen könnte und welche alternativen Gestaltungen von Beteiligungsverfahren gegebenenfalls geeignet wären.

Um die Ergebnisse konkreter Fallbeispiele Niedersachsens einzuordnen, werden zunächst der historische Umgang mit dem Wolf in Europa bis zum gegenwärtigen Stand in Niedersachsen sowie für dortige Verfahren externe und limitierende Faktoren – wie internationales, EU- (Europäische Union) und Bundesrecht – etabliert. Darauf aufbauend werden die Beteiligungsprozesse und -verfahren, ausgehend vom Fallbeispiel der Auricher Erklärung, anhand von Primärquellen aufgearbeitet und demokratiethoretisch analysiert.

Die Akzeptanz von in die Region zurückkehrenden Wölfen wurde in der Schweiz bereits durch eine Fallstudie von Hunziker und Wallner (2001) erforscht, welche auf Basis qualitativer Sozialforschung ein Akzeptanzmodell erstellten, was die Wirkung verschiedener Faktoren auf die allgemeine Akzeptanz des Wolfes für verschiedene Gruppen darstellt. Auch der historische Umgang mit dem Wolf in Europa sowie in der jüngeren Vergangenheit und der Gegenwart in Deutschland wurden bereits untersucht. Ebenso deren Wahrnehmung und Darstellung durch Medien und Bevölkerungsgruppen. (König 2010)

## 2. Historische, rechtliche sowie gesellschaftliche Einordnung und Entwicklungsstand

### 2.1 Historischer Umgang mit dem Wolf in Europa und speziell Deutschland

Da der Wolf in Europa bereits einmal in Konflikt mit dem Menschen geriet, in Mittel- und Westeuropa ausgerottet wurde und vor seiner Rückkehr über 150 Jahren keine wesentliche Rolle mehr in Deutschland gespielt hat, hilft ein Blick auf den historischen Umgang mit dem Wolf in Europa. (ebd.: 1, 6 / Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 37)

Über die längste Zeit der Existenz des modernen Menschen (*Homo Sapiens Sapiens*) und des Wolfes (*Canis Lupus* bzw. *Canis Lupus Lupus* (Europäischer Grauwolf) in Mitteleuropa) bestand kein außergewöhnlicher Konflikt zwischen den Spezies. In Europa entwickelte sich erst in Folge der Extensivierung der Landwirtschaft<sup>1</sup> ein stärker werdender Konflikt zwischen Mensch und Wolf (König 2010: 6 f. / Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 9)

Im 17. und 18. Jahrhundert wurde das Bild des Wolfes besonders negativ geprägt.

*„Da den Menschen während der mehrjährigen Kriege die Zeit fehlte, Wolfsjagden auszuführen und die Wölfe wiederum durch nicht begrabene Leichen oder unbewachte, verwilderte Haustiere genügend Beute fanden, nahm ihre Zahl in weiten Teilen Deutschlands und Frankreichs während dieser Zeit wieder stark zu. Durch diese Ereignisse, während derer der Wolf zum existenzbedrohenden Nahrungskonkurrenten für die Bauern und zum Jagdkonkurrenten für den Adel werden konnte, entwickelte er sich zunehmend zu einem Sinnbild des Bösen. Sein vermehrtes Auftreten in Zeiten langer Kriege, Hungersnöte oder politischer Unruhen löste bei den Menschen, die bereits durch die Folgen der Notzeit litten, Ängste aus, sodass sich nach solchen Phasen die Nachrichten von Wolfsangriffen auf Menschen und Tiere auffällig häuften. Nach Einschätzung verschiedener Wissenschaftler hat sich die reale Gefahr, also die tatsächlich vorhandene Gefährdung der Haustiere durch den Wolf, mit den irrationalen Vorstellungen und Ängsten der Menschen vermischt.“ (König 2010: 8)*

Ausgerottet wurde der Wolf in Deutschland erst Mitte des 19. Jahrhunderts, nachdem das Jagdrecht – in Deutschland in Folge der Märzrevolutionen 1848 – kein Privileg des Adels mehr war, was die Bejagung des Wolfes intensivierte und nachdem die industrielle Revolution den Lebensraum des Wolfes weiter verringerte. (ebd.: 7 ff.) Mit Ausnahme einiger gelegentlich

---

<sup>1</sup> Beginnend im 10. bis 13. Jahrhundert, expandierte die Landwirtschaft durch extensive Tierhaltung und die Dreifelderwirtschaft. Dies bedingt die Verringerung des Lebensraumes des Wolfes, zurückgehende Wildbestände und darauf vermehrte Risse von Haus- und Nutztieren. (König 2010: 7)

nach Deutschland einwandernder Wölfe, gab es keine eigenständigen Populationen bis 2000, als sich das erste Rudel durch von Polen aus einwandernde Wölfe in Sachsen etablierte. (ebd.: 9 ff.)

International schützte erstmals das Washingtoner Abkommen 1977 den Wolf und EU-weit seit 1992 die FFH-Richtlinie (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie). National ist er in der BRD (Bundesrepublik Deutschland) seit 1980 durch die Bundesartenschutzverordnung geschützt. In der DDR (Deutsche Demokratische Republik) zählte er seit 1984 zum jagdbaren Wild und war ganzjährig zum Abschuss freigegeben. Ab 1997 fiel er nicht unter das Jagd-, sondern das Naturschutzrecht. Nach BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz) genießt er den höchstmöglichen Schutzstatus. Der Schutz des Wolfes ist also durch den Bund vorgegeben, wobei die Länder lediglich für die Einhaltung des Bundesrechts zuständig sind. (Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 12 ff. / König 2010: 13 ff.) Für diese Fallstudie bedeutet das, dass internationales, EU- und nationales Recht die Entscheidungsspielräume limitieren und den Verfahrensregeln von Beteiligungsprozessen auf Landesebene und darunter entziehen.

## 2.2 Kontemporärer Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ergänzt das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG). Der Wolf wurde 2022 in das Niedersächsische Jagdgesetz (NJagdG) aufgenommen – als jagdbare Art mit ganzjähriger Schonzeit, was den Schutzstatus erhält. Das NJagdG regelt den Umgang mit kranken, verletzten und toten Wölfen, Informationspflichten sowie die Entnahme mit artenschutzrechtlicher Ausnahmegenehmigung durch die Naturschutzbehörden. Mit der Richtlinie Wolf schuf Niedersachsen 2014 ein System für Schadensausgleich und Etablierung von Herdenschutzmaßnahmen sowie zur Förderung gesellschaftlicher Akzeptanz. (Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 14)

Laut Kramer-Schadt u. a. (2020: 25) kann der Wolf auch intensiv bewirtschaftete Agrarflächen mit partiellen Rückzugsgebieten besiedeln. Habitatmodellierungen zeigen, dass sich im Rahmen der Auricher Erklärung thematisierte Regionen um den Landkreis Cuxhaven besonders gut als Lebensraum des Wolfes eignen. Cuxhaven ist auch einer der drei Landkreise mit den meisten dokumentierten Übergriffen durch Wölfe Niedersachsens. (ebd.: 33 / Kramer-Schadt u. a. 2020) Ohne Populationsbegrenzung würde die Population des Wolfes weiter ansteigen, welche 2022 in Niedersachsen bei etwa 380 Individuen lag und voraussichtlich 2030 die maximale ökologische Kapazitätsgrenze von etwa 1120-1312 Individuen in Niedersachsen erreichen. (Diersing-Espenhorst 2022 / Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 16 f.)

Neben der Forstwirtschaft und Jagd ist die Weidetierhaltung, welche in Niedersachsen eine

bedeutende Rolle für Natur- und Klimaschutz sowie Kultur, Deichsicherheit und teils für die Wirtschaft spielt, ein wesentlicher Konfliktpunkt zwischen Mensch und Wolf. Der Schutz der Weidetiere ist auch im Interesse der öffentlichen Hand. (ebd.: 32) Laut einer Akzeptanzstudie aus 2021 haben 42% der Befragten in Niedersachsen eine positive (bundesweit 52%) und 21% eine negative Grundeinstellung zum Wolf. 67% sehen seine Rückkehr positiv, 65% sehen, verbunden mit seiner Rückkehr, Probleme für Menschen und Nutztiere. 70% befürworteten eine Obergrenze für Wölfe in Niedersachsen und 65% den Abschuss wiederholt geschützte Nutztiere reißender Wölfe. 20% sehen den Wolf als Gefahr für Menschen. Das Risiko eines Wolfsangriffes auf den Menschen ist jedoch – wie bei Wildschweinen oder Füchsen – statistisch knapp über Null, also sehr gering und ohne Präzedenzfall in der BRD. (ebd.: 31 f.)

Mehr als 90% der vom Wolf verzehrten Biomasse entfällt auf Rehe, Rothirsche und Wildschweine. Ihr Einfluss hinsichtlich der Hege ist laut dem Niedersächsischen Wolfsmanagementplan 2022 zu prüfen. Zudem sind ungeschützte Hausschafe, ähnlich wie eingeführte Arten ohne effektive Feindvermeidungsstrategien gegenüber dem Wolf, eine bevorzugte Beute. (ebd.: 35) Nutztierschadensereignisse sind von 2008 (1 Ereignis) bis 2021 (211 Ereignisse) mehr oder weniger stetig mit der Wolfspopulation gestiegen. Über 75% der 1159 Nutztierschadensereignisse betreffen Schafe – mit 4412 Tieren – gefolgt von Rindern und Gehegewild. Bei den 2020 dokumentierten Übergriffen beispielsweise war jedoch nur in 27% der Fälle ein Grundschutz nach Richtlinie Wolf vorhanden. Dieser hätte in 221 der 256 Fälle etabliert sein müssen.<sup>2</sup> (ebd.: 33)

Durch die bereits erläuterte Ausrottung des Wolfes bestand für etwa 150 Jahre kaum Bedarf für mehr als ausbruchsichere Einzäunung von Weidetieren. Durch Effekte der Domestizierung und da Nutztiere – besonders solche, wie z. B. Schafe, die sich nicht gegen den Wolf wehren können – in für den Wolf nicht einbruchs- aber für sie ausbruchsicheren Weideflächen weiden, sind sie ein leichtes Ziel. Aufgrund des Lernverhaltens des Wolfes gefährden defizitäre Schutzsysteme zudem auch die Weidetiere anderer Tierhalter. (ebd.: 37)

Die politische Steuerung des Wolfsmonitoring und -management obliegt dem Niedersächsischen Umwelt- und dem Landwirtschaftsministerium – unterteilt in Monitoring, Forschung und Management; Öffentlichkeitsarbeit; Herdenschutz. Die Organisationsstruktur wird durch Abbildung 1 weiter illustriert. (ebd.: 18 f.)

---

<sup>2</sup> Ein Grundschutz nach Richtlinie Wolf ist ein mindestens 90 cm hoher Elektrozaun oder mindestens 120 cm Maschendraht- / Knotengeflechtzaun inklusive Untergrabschutz und fällt gemäß Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung unter die Sorgepflicht der Nutztierhaltenden. (Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 32 f.)



### **3. Analyse der Akteure und Dokumentation der Beteiligungsprozesse sowie Diskurse um die Auricher Erklärung und den weiteren Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen**

#### **3.1 Die Auricher Erklärung**

Am 06.04.2023 veröffentlichten 10 Küstenjägerschaften der Landesjägerschaft Niedersachsen und die Landesjägerschaft Bremen ein Positionspapier in Aurich – die sogenannte Auricher Erklärung. (Deutscher Jagdverband 2023) Darin schildern die Jägerschaften eine Bedrohung der Weidetierhaltung zur Deichunterhaltung durch den Wolf und somit auch eine Gefährdung der rund 1,1 Millionen Menschen im direkten Schutzgebiet der niedersächsischen Deiche. Im Rahmen des Küstenschutzes legen sie die Unzulänglichkeit der Unterstützung des Landes und die Unpraktikabilität vorgeschriebener bzw. empfohlener oder durch das Land subventionierter Schutzmaßnahmen dar; sie kritisieren, dass sich die Landesregierung einer Protokollerklärung einer Agrarministerkonferenz im März 2023 der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein nicht angeschlossen hat, welche den Bund dazu aufruft, sich gegenüber der Europäischen Kommission für die Neubewertung der EU-Strategie und die Überprüfung des Schutzstatus des Wolfes in der FFH-Richtlinie einzusetzen, obgleich derartige Initiativen sich aus dem Koalitionsvertrag der Regierung selbst als folgerichtig ableiten ließen; sie stellen fest, dass die Akzeptanz für den Wolf durch einen „absoluten Schutz“ (JS Aurich u. a. 2023: 2) bedrohlich sinke und „Menschen [sic] die in, von und mit der Natur leben, [...] sich von der Politik allein und im Stich gelassen [fühlen]“ (ebd.: 2). (ebd.: 1 f.)

Auf dieser Grundlage formulieren die Jägerschaften mehrere Forderungen: (1) Eine wolfsrudelfreie Zone in küstennahen Landkreisen; (2) Vorrang von Deichschutz und Menschenleben vor dem Schutzstatus des Wolfes; (3) die „Aufrüstungsspirale beim Herdenschutz“ (ebd.: 2) mutmaßlich durch Einschränkung der Verbreitung des Wolfes stoppen;<sup>3</sup> (4) Anonymität und Persönlichkeitsschutz Beteiligter in artenschutzrechtlichen Ausnahmeregelungen; (5) Bundes- Landtags- und regionale Abgeordnete sollen sich den Sorgen und Betroffenheiten der lokalen Bevölkerung annehmen und sich für sie einsetzen; (6) die Formulierungen in Koalitionsverträgen auf Bundes- wie auf Landesebene, ein europarechtskonformes, regional differenziertes Bestandsmanagement zu ermöglichen, soll in die Tat umgesetzt werden; (7) Niedersachsen soll sich der oben genannten Protokollerklärung anschließen. (ebd.: 2 f.)

---

<sup>3</sup> Dies ist die Interpretation der Autoren, da die Forderung selbst nur ein Problem nennt, aber keine Forderung.

### 3.2 Verhalten relevanter Akteure und Diskursverlauf

Einige Interessenvertreter der Landwirtschaft haben sich der Auricher Erklärung angeschlossen. Der Präsident des Landwirtschaftlichen Hauptvereins für Ostfriesland (LHV) betonte in einem Artikel auf der Webseite des Vereins, dass man sich mit der Auricher Erklärung identifizieren könne und sich mehr Planungssicherheit sowie Klarheit über die regionale Ausgestaltung der Koexistenz mit dem Wolf wünsche. Der Verein engagiere sich zu diesem Zweck auch im Aktionsbündnis Aktives Wolfsmanagement mit anderen betroffenen niedersächsischen Verbänden. Für die Landwirte stelle auch der teilweise geförderte Zaunbau ein Problem dar. Die große Menge an Zaunwerk sei zudem eine Gefährdung für Wildtiere, die sich darin verfangen könnten. Zudem verdiene die naturnahe Pflege des Deiches, durch Schafe, besonderen Schutz. Auch ergänzte der Präsident des LHV, dass untersucht und geprüft wurde, nun aber Taten folgen müssten. (Landwirtschaftlicher Hauptverein für Ostfriesland 2023) Auch einige regionale politische Organe, wie der Kreistag Cuxhaven – trotz einzelner Stimmen gegen das Schießen von Wölfen generell – und der Rat der Gemeinde Hagen, unterstützen die Auricher Erklärung. Der Auricher Kreistag beschloss eine Resolution mit der Auricher Erklärung ähnelnden Forderungen. (Auricher Kreistag 2023 / Hansen 2023b / Iven 2023)

Die SPD-Fraktion (Sozialdemokratische Partei Deutschland) des niedersächsischen Landtages ist der größere Koalitionspartner der niedersächsischen Regierung, welche – zusammen mit der Fraktion der Partei Bündnis 90/Die Grünen (im Folgenden auch nur als Grüne bezeichnet) – den meisten Einfluss auf die Legislatur und etwaige formelle Beteiligungsverfahren sowie die Umsetzung von deren Forderungen auf Landesebene hat. Die SPD-Fraktion veröffentlichte am 28.07.2023 ein Positionspapier zum Umgang mit dem Wolf, indem die Auricher Erklärung nicht explizit erwähnt wurde, wohl aber einige ihrer Kernforderungen und Problembeschreibungen – wie die besondere Betonung der Bedrohung des Küstenschutzes durch den Wolf – vorkommen. Es werden aber auch „populistische Lösungen“ (SPD Landtagsfraktion Niedersachsen 2023: 1) wie wolfsfreie Zonen explizit abgelehnt – die Auricher Erklärung fordert genau genommen eine wolfsrudelfreie Zone, aber die Aussage mag dennoch implizit mitunter die Auricher Erklärung zu adressieren. Der Wolf solle in Niedersachsen heimisch bleiben, Bestandsmanagement und Populationsbegrenzung sei nötig und aufgrund eines, auf Grundlage von Populationsstudien attestierten, günstigen Erhaltungszustandes auch rechtfertigbar, da der Wolf als Art nicht mehr gefährdet sei. (SPD Landtagsfraktion Niedersachsen 2023: 1 f.) Es brauche Neuregelungen, die Optionen für Weidetier-, Wildtier- und Küstenschutz schaffen. Die SPD-Fraktion begrüßt Dialogverfahren, erwartet aber zügig konkrete Schritte. (ebd.: 2)

Die SPD-Fraktion fordert (1) EU-Recht auf regionales Bestandsmanagement nach Bundesland-Grenzen anzupassen, (2) den Wolf in der FFH-Richtlinie auf einen geringeren Schutzstatus umzustufen, (3) Entnahme von Problemwölfen durch BNatSchG- und NJagdG-Änderungen zu erleichtern, (4) Herdenschutzmaßnahmen sowie Tierarztkosten stärker zu fördern und die Beweislastumkehr bei der Entschädigung von Wolfsattacken – zu Gunsten der Weidetierhalter – einzuführen, (5) in temporären Hotspots die Entnahme durch Gutachten von Wolfsberatern erleichtern, (6) zusätzliche Schutzmaßnahmen in für Deichschutz relevanten Gebieten ermöglichen, (7) den Erhaltungszustand des Wolfes in Niedersachsen feststellen, (8) die niedersächsischen Wolfsbestände auf Grundlage der durch das NLWKN (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz) initiierten modellbasierten Populationsstudien regulieren. (ebd.: 2 f.)

Laut ihrem Wahlprogramm aus dem Jahr 2022 betrachten die Grünen in Niedersachsen die Rückkehr des Wolfes als einen großen Erfolg, sind sich allerdings auch bewusst, dass es sich hierbei um ein Konfliktthema handelt. (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landesverband Niedersachsen 2022: 69) Ihre Position überschneidet sich in Teilen mit der SPD. So sind auch sie dafür Weidetierhalter zu entschädigen und gegen wolfsfreie Zonen. (ebd.: 69) Die Grünen setzen sich in ihrem Programm für (1) einen flächendeckenden Herdenschutz, (2) eine verbesserte Förderung von Präventionsmaßnahmen, (3) Unterstützung von Weidetierhaltern durch verschiedene Maßnahmen, (4) Die Einrichtung eines Teams, das sich um den Herdenschutz kümmert und bei Problemen schnell der Region hilft. (ebd.: 69) Es soll in Ausnahmefällen auch erlaubt sein, einen Wolf, der eine Gefahr darstellt, zu entnehmen. Die Wolfsverordnung soll nach EU- und Bundesrecht zur Zufriedenheit aller Beteiligten überarbeitet werden. (ebd.: 69)

Die CDU (Christlich Demokratische Union) hat am 12.09.2023 einen Flyer veröffentlicht, aus dem ihre Position gegenüber dem Wolf klar hervorgeht. So sind die CDU im Kontrast zu den Grünen und der SPD der Errichtung von wolfsfreien Zonen gegenüber offen und befürworten diese auch im Deichgebiet. (CDU Niedersachsen 2022) Des Weiteren will die CDU es erleichtern, Wölfe zu schießen. Sie fordert von der Landesregierung, das Jagen von Wölfen zu erleichtern und sich dabei ein Beispiel an den skandinavischen Ländern zu nehmen. Die CDU zeigt sich nicht bereit, mit allen Akteuren zu sprechen. Sie beenden ihren Flyer mit der Aussage, “Weitere Gesprächskreise sind überflüssig. Die Bejagung des Wolfes muss sofort beginnen!” (ebd.) Nach einem medial auffälligen Nutztierschadensereignis im an den Kreis Cuxhaven grenzenden Kreis Stade, bei dem 55 Schafe durch Wölfe gerissen wurden, forderte auch der dortige Landrat Kai Seefried (CDU) – ähnlich wie die Auricher Erklärung – eine wolfsfreie

Zone und klare Begrenzung der Wolfsbestände durch Bejagung. (Wisser 2023: 13) Es fällt auf, dass CDU-Politiker sich häufig zu Nutztierschadensereignissen äußern.

Im Wahlprogramm der AfD (Alternative für Deutschland) in Niedersachsen ist nicht viel über ihre Position zum Wolf zu finden. So fordern sie die Einführung einer Höchstzahl von Wölfen deutschlandweit. Diese fordern sie nach dem Vorbild von Schweden und Frankreich. (AfD Landesverband Niedersachsen 2022: 36) Bei der AfD in Niedersachsen ist es schwerer, mehr über ihre Position zu sagen, außer dass sie den Wolf ablehnen, da bei ihnen nicht mehr in veröffentlichten Dokumenten zu finden ist.

Im Sinne des im Juli veröffentlichten Positionspapiers der SPD-Fraktion sprach sich auch der niedersächsische Ministerpräsident Stephan Weil für eine zielgerichtete und schnelle Intervention in den „deutlichen Nutzungskonflikt“ (Nordsee-Zeitung 2023b) angesichts der Wolfspopulationen aus und fordert entsprechende Erleichterungen, bei der Jagd auf Wölfe nach Weidetier-Rissen, auf EU- und Bundesebene. Dem kam die Bundesumweltministerin entgegen. Sie konzediert, dass schneller und unbürokratischer Abschüsse nach Rissen ermöglicht werden müssen und will Ende September 2023 konkrete Vorschläge liefern. (ebd.) Das Positionspapier der SPD-Fraktion, der Besuch Weils bei der Bundesumweltministerin in Berlin sowie ihre Ankündigung Vorschläge zu machen könnte eine neue Etappe ankündigen, im Bestreben der Landesregierung sein, dem Bund weitere Handlungsspielraum hinsichtlich Maßnahmen zum Populationsmanagement abzurufen.

In einem Interview mit einem Wolfsberater, welches nach dem oben genannten auffälligen Nutztierschadensereignis im Kreis Stade veröffentlicht wurde, erklärt dieser, dass besseres Monitoring der Wölfe nötig sei. So könnten die auffälligen Wölfe besser ausgemacht und auch entnommen werden – sollten sie mehrfach über Zäune hinweg gehen und Weidetiere reißen. Er führt auch aus, dass derartiges Verhalten in der Natur eines Wolfes liege und erwartbar sei. Ein Zaun müsse hundertprozentig sicher sein, da Wölfe die Intelligenz und Lernfähigkeit besäßen, Schwachstellen in den Schutzzäunen zu finden und auszunutzen. (Hansen 2023a: 15)

Umweltschutzorganisationen, wie der BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz) und der NABU (Naturschutzbund Deutschland), sprechen sich gegen Erleichterung von Wolfsabschüssen aus. Sie verorten das Problem nicht bei der Wolfspopulation, sondern bei unzureichenden Schutzmaßnahmen, wie mangelhaften Zäunen. Laut BUND-Wolfsexperten Uwe Friedel, sei die Anzahl der Wölfe für die Anzahl gerissener Weidetiere nicht ausschlaggebend, sondern die Anzahl ungeschützter Weidetiere. (Nordsee-Zeitung 2023b) Der BUND Landesverband Niedersachsen begrüßt dabei die Rückkehr des Wolfes und möchte sich für den Abbau von Ängsten einsetzen. Er betont die Wichtigkeit unbürokratischer

Entschädigungen bei Tierverlusten und die ebenfalls die Rolle anderer Herdenschutzmaßnahmen als der letalen Entnahme von Wölfen – welcher er nur in allerletzter Konsequenz akzeptiert. Eine „Obergrenze“ (BUND Landesverband Niedersachsen 2023) bzw. allgemeine Populationsbegrenzung lehnt er strikt ab. (ebd.)

Einzelne Berichte illegaler Wolfstötungen und Verstümmelungen, sowie ein Fall, bei dem Wolfsschutzvereine und Privatpersonen eine hohe Geldsumme für die Aufklärung einer Tötungsserie aufboten, deuten schon in den Jahren zuvor auf teilweise sehr radikale Akteure in beiden Extremen des Diskurses hin. (Conti 2023 / Hentschel und Schoener 2022 / Nordsee-Zeitung 2023a / WWF Deutschland 2023)

Es gibt auch vereinzelte Kritik an den Kosten für Herdenschutz. In einem Meinungsartikel in der lokalen “Nordsee-Zeitung” wurden z.B. die Kosten für die Errichtung von 30 Kilometer Zaun, zum Schutz der auf dem Deich weidenden Schafe, kritisiert. Die Kosten beliefen sich hierbei auf 900.000 Euro, wobei das Land den Zuständigen Deichverband durch die Übernahme von 95% der Kosten unterstützt. (Döscher 2023: 18)

Ängste von Anwohnern, um ihre persönliche Sicherheit, werden erwähnt – wobei im Jahr 2021 nur 20% der Bevölkerung eine Gefahr im Wolf sahen und die Mehrheit die Rückkehr des Wolfes positiv sah. (Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 31 f.) Sie treten im Diskurs um die Auricher Erklärung eher hinter anderen Argumenten zurück – ebenso wie generelle Kritik an den Kosten für Wolfsmanagement und Herdenschutz.

### 3.3 Ablehnung der Auricher Erklärung und Überführung in das Dialogforum Weidetierhaltung und Wolf

Auf eine Anfrage des NDR teilte das niedersächsische Umweltministerium (fortan als MU abgekürzt) Anfang April 2023 mit, man würde eine wolfsrudelfreie Zone ablehnen und der Küstenschutz sei durch den Wolf nicht gefährdet – wie es die Auricher Erklärung beschreibt. Die Einschätzung, der Küstenschutz sei nicht gefährdet, widerspricht auch der bereits ausgeführten Position der SPD-Fraktion, mit der die Grünen eine Regierung bilden. (SPD Landtagsfraktion Niedersachsen 2023: 2) Herdenschutzhunde und Zäune seien geeignete Maßnahmen. Laut der Landwirtschaftsministerin Miriam Staudte, sei die Auricher Erklärung dennoch ein guter Input für die weitere Debatte und das sogenannte Dialogforum Weidetierhaltung und Wolf. (NDR 1 Niedersachsen 2023)

An diesem Punkt des Beteiligungsprozesses wurde ein Teil der Forderungen direkt abgelehnt. Zuzüglich zu der lokalen Wirkung der Auricher Erklärung und dem gewissen Handlungsdruck, den sie bewirkt haben mag, da sie einige Akteure aus Jagd, Landwirtschaft und Politik hinter sich vereinte und auch bei Akteuren, die sich nicht zu ihr bekannten, das Thema Wolf verstärkt

auf den Plan gerufen hat, ergibt sich durch das Dialogforum jedoch die Möglichkeit, dass die Forderungen in einem formalisierten Beteiligungsverfahren eingebracht werden kann, indem das Anliegen der Bottom-Up-initiierten Auricher Erklärung im Top-Down-initiierten Dialogforum teilweise weitergeführt wird, wo Weidetierhaltung und Landwirtschaft – Interessengruppen, welche die Auricher Erklärung unterstützt haben – mit Umweltverbänden und weiteren Akteuren in den Dialog gehen. Die Jägerschaften – Initiatoren der Auricher Erklärung – werden jedoch nicht als Beteiligte erwähnt. (Niedersächsisches Umweltministerium 2023)

Das besagte Dialogforum wurde im Februar 2023 durch das MU und das niedersächsische Landwirtschaftsministerium (fortan als ML abgekürzt) eingesetzt, als neuer, institutionalisierter Dialog, zwischen jahrelang verhärteten Fronten beim Thema Weidetierhaltung und Wolf. Mit dem Ziel einer konfliktarmen Weidetierhaltung wurden u.a. Weidetierhalter, Naturschutzverbände, Landwirtschaftsvertreter, Wissenschaftler sowie zuständige kommunale Behörden eingeladen. Nach mehreren Fachvorträgen<sup>4</sup> einigten sich die Teilnehmer auf weiteren regelmäßigen Austausch und auf die Ausarbeitung konkreter Konzepte, um diese in Arbeitsgruppen mit verschiedenen Themenschwerpunkten zu erarbeiten. (ebd.)

Nach einem zweiten Treffen des Dialogforums im September 2023 berichten das MU und ML in einer gemeinsamen Pressemitteilung von gemeinsamen Ergebnissen in wesentlichen Punkten. Der Wolf solle nicht wieder ausgerottet werden, aber in Absprache und unterstützt durch das zuständige Bundesumweltministerium müsse ein regional differenziertes, europarechtskonformes Bestandsmanagement geschaffen werden, um die in Niedersachsen massiv unter Nutztierschäden leidende Weidetierhaltung zu unterstützen. Auch wurden Maßnahmen vorgeschlagen, um Unterstützung durch das Land, bei Herdenschutzmaßnahmen und Nutztierschäden, auszubauen sowie unbürokratischer und zugänglicher zu gestalten. (Niedersächsisches Umweltministerium und Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium 2023: 1 f.)

Landwirtschaftsministerin Staudte und Umweltminister Meyer sprachen sich in diesem Rahmen auch dafür aus, den Herdenschutz weiter zu stärken – „unabhängig von möglichen Wolfsabschüssen“. (ebd.: 2) Dieser abschließende Kommentar der beiden verantwortlichen Minister deutet aber auch ihre eigene politische Position an, welche bei der Implementierung der Ergebnisse relevant werden würde und in Verbindung mit der Position ihrer Partei, auf

---

<sup>4</sup> Die Teilnehmer erhielten Fachvorträge vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, eines niedersächsischen Schäfers, der Landwirtschaftskammer, der Landesjägerschaft und des Niedersächsisches Landesbetriebes für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz. (Niedersächsisches Umweltministerium 2023)

grundsätzliche Ablehnung von Maßnahmen der Populationsbegrenzung durch letale Entnahme hindeutet.

Mit dem Dialogforum, welches bereits zwei Monate vor Veröffentlichung der Auricher Erklärung ins Leben gerufen wurde, wurde der Diskurs um den Wolf in ein Beteiligungsverfahren eingebracht, das sich in der Beteiligungsleiter nach Arnstein auf der Stufe der Konsultation einstufen lässt. (Fritsche und Nanz 2012: 23 f.) Bürger werden intensiver beteiligt, aber die Ablehnung der Vorschläge ihres eigenen Dialogforums könnte den Ministern ggf. auch stärker politisch schaden als die Ablehnung der Forderungen der Auricher Erklärung. Die Umsetzung von Ergebnissen eines solchen Beteiligungsverfahrens, in dem Betroffene unter Zufuhr von Fachwissen zu gemeinsamen Entscheidungen kommen, können andersherum aber auch ein größeres Maß an Legitimation in den Augen der Öffentlichkeit besitzen. Beide Effekte werden in diesem Fall – bis jetzt – jedoch durch die marginale Berichterstattung negiert. Noch gibt es nur wenig – wohl aber gemischte – Berichterstattung über die Ergebnisse des Dialogforums. (Haschen 2023 / NABU Niedersachsen 2023a / Schneider 2023)

Des Weiteren bahnt sich die Reevaluation des Schutzstatus des Wolfes im Rahmen der FFH-Richtlinie an – auch angesichts einer entsprechenden Resolution des EU-Parlaments im November 2022. Noch bis zum 22. September 2023 sammelt die EU-Kommission in Form eines breit angelegten Aufrufes Daten über Wolfspopulationen und Nutztierschadensereignisse in der EU. (Europäische Kommission 2023) Die Senkung des Schutzstatus sowie die Vorschläge der Bundesumweltministerin könnten Maßnahmen ermöglichen, die zuvor nicht innerhalb von Beteiligungsverfahrens auf Landesebene erreichbar waren.

## **4. Diskussion**

### **4.1 Demokratiethoretische Einordnung**

Geprägt ist der beschriebene Beteiligungsprozess von in Verbänden artikuliert und organisierten Interessen, welche – im Falle der Auricher Erklärung – initiativ Willensbildungsprozesse zu beeinflussen versucht, mit dem Ziel, ihre Interessen in das Handeln der Landesregierung und lokalen Politik einzubringen. Die Aushandlung konfligierender Interessen findet hier in einer neo-pluralistischen Form statt, wobei ein vielgliedriges Netz aus intermediären Organisationen – sowohl von Werten als auch von ökonomischem Interesse geleitet – um die für sie bestmögliche Regelung ringen. (Schmidt 2019: 201 ff., 212) Auf dieser theoretischen Grundlage werden die im vorigen Abschnitt betrachteten Akteure und Verfahren demokratiethoretisch analysiert.

Um den Beteiligungsprozess demokratiethoretisch zu bewerten, gilt es, ihn im Spektrum

zwischen den zwei kontroversen und nicht-kontroversen Sektoren nach Ernst Fraenkel einzuordnen.<sup>5</sup> (Fraenkel 1991: 246 ff. / Schmidt 2019: 212) In dieser Arbeit wird Fraenkels Theorie der kontroversen und nicht-kontroversen Sektoren nicht nur gesamtgesellschaftlich, sondern auch politikfeldspezifisch auf bestimmte Interessengruppen angewendet. So können besondere Probleme betroffener Politikfelder und Dissonanzen zwischen bestimmten Gruppen hinsichtlich Konsens- und Kompromissbildung betrachtet werden, welche den Nexus des gesamtgesellschaftlichen Diskurses um den Wolf in Niedersachsen bilden.

Im kontroversen Sektor – dem Schauplatz für das Zusammenprallen von Partikularinteressen, im Ringen um bestmögliche Regelungen – lässt sich die Diskussion um Bezuschussung von Maßnahmen wie Zäunen oder Herdenschutzhunden verorten. Diese Diskussion führen alle in dieser Fallstudie diesbezüglich genannten Interessengruppen jedoch auf einer gemeinsamen Wertegrundlage, nach der der Schutz der Weidetiere und das Recht der Landwirte bzw. Weidetierhalter, auf Unterstützung grundsätzlich akzeptiert wird, welche dementsprechend im nicht-kontroversen Sektor zu verorten sind – dem für die Stabilität der Demokratie unverzichtbaren allgemeinen Konsens, auf dem die Bereitschaft und Befähigung zur Kompromissbildung fußt. (Schmidt 2019: 212)

Das Erreichen von Akzeptanzgrenzen – wie es die Auricher Erklärung und der LHV ausdrücken (Landwirtschaftlicher Hauptverein für Ostfriesland 2023 / JS Aurich u. a. 2023: 1 f.) – deutet auf eine dem nicht-kontroversen Sektor entzogene Wertegrundlage im Diskurs hin, welche den pluralistisch-demokratischen Aushandlungsprozess beeinträchtigt. Dabei geht es einerseits um den Wert der Tiere als Besitz und Grundlage für den Erhalt der eigenen Lebensweise, aber besonders auch um den Wert von Artenschutz, Tierschutz und den Wert unterschiedlicher Tierleben für die jeweiligen beteiligten Akteure. Entsprechende Diskurse und Konflikte scheinen nicht völlig ohne Aussicht auf Kompromisse zu sein, wohl aber gekennzeichnet von deutlich geringerer Kompromissbereitschaft. (Schmidt 2019: 212)

BUND und NABU betonen die Rolle von Herdenschutzmaßnahmen, welche ohne die letale Entnahme von Wölfen auskommen. Die hier gemachte Annahme, dass die Reduktion der Wolfspopulation grundsätzlich nicht effektiv sei, widerspricht der starken Korrelation von Wolfspopulationen und Nutztierschadensereignissen in Niedersachsen. (Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 26 ff.) Die Umweltverbände vertreten in ihrer fast kategorischen

---

<sup>5</sup> Der nicht-kontroverse Sektor stellt einen für Demokratie unverzichtbaren Sockel an allgemeinem Konsens dar. Dazu gehören die Bereitschaft und die Befähigung zum Kompromiss. Seine Basis ist politisch-kulturell und wird gebildet durch die Anerkennung eines gemeinsamen Wertekodex, Ethik, Mindestanforderungen sozialer Gerechtigkeit, Naturrecht und Übereinstimmung über Verfahren. Der kontroverse Sektor ist Schauplatz für das Zusammenprallen von Partikularinteressen, im Ringen der Interessengruppen um bestmögliche Regelungen zukünftiger Staats- und Gesellschaftsordnung. (Fraenkel 1963: 320 ff. / Schmidt 2019: 212)



Ablehnung der letalen Entnahme einen deontologischen Tierschutz, welcher die letale Entnahme auch angesichts ihrer Effektivität als zusätzliche Maßnahme im Rahmen der durch Jäger betriebenen Hege zur Pflege und zum Schutz von Pflanzen und Tieren unmoralisch macht. (BUND Landesverband Niedersachsen 2023 / NABU Niedersachsen 2023b / Nordsee-Zeitung 2023b) Dieses Ideal steht in Konflikt mit der realen Bedrohung, die der Wolf – als intelligentes, lernfähiges Raubtier – für unterschiedlich gut geschützte Weidetiere und die Lebensweise von Landwirten und Weidetierhaltern darstellt; sowie mit dem utilitaristischen Arten-, Tier- und Besitzschutz sowie dem Konzept der Hege, vertreten von Jägern und Landwirten, und mit der damit verbundenen letalen Entnahme zum Schutz der Weidetiere – zu denen oft auch emotionale Bindungen bestehen – sowie des Besitzes, welcher Teil der Grundlage des Berufs bzw. der Lebensweise und des Lebensunterhalts der Landwirte ist. Durch die Involvierung der Jäger in die bereits bestehende Hege und die starke – auch personelle – Verbindung von Jagd und Landwirtschaft sind die Interessen beider Gruppen verwoben.

Diese grundsätzlich konfligierenden Werte sollten, nach Fraenkel, in einer gut funktionierenden pluralistischen Demokratie eher im nicht-kontroversen Sektor verortet sein. Entsprechend erschwert der fehlende Konsens in dieser Frage die Einführung von Schutzmaßnahmen, wie sie in der 5. Forderung der Auricher Erklärung beschrieben werden. Dabei steht ein tendenziell urbanes Milieu, welches der Position von Umweltschutzverbänden näher steht, einem tendenziell ruralen Milieu gegenüber, mit teils in und um Jagd und Landwirtschaft Tätigen, welches stärker von den Folgen der Wolfsausbreitung betroffen ist und sich nicht mehr von seinen Abgeordneten und anderen politischen Vertretern repräsentiert fühlt. (Fraenkel 1991: 246 ff. / Schmidt 2019: 212 / JS Aurich u. a. 2023: 3) Diese politikfeldbezogene Dynamik entspricht dabei funktional den gesamtgesellschaftlichen Dynamiken, welche Fraenkels Theorie der kontroversen und nicht-kontroversen Sektoren primär beschreibt. (Fraenkel 1963: 320 ff. / Schmidt 2019: 212)

Die bereits erwähnten Akzeptanzgrenzen, die in der Auricher Erklärung und dem Artikel des LHV ausgedrückt werden, sowie die als gering wahrgenommene Repräsentation in politischen Institutionen, können sich langfristig negativ auf die Stabilität und das Funktionieren der pluralistischen Demokratie insgesamt, so wie sie in Deutschland und Niedersachsen besteht, auswirken. Desto länger sie bestehen, umso stärker könnte die Akzeptanz sinken, was – durch die Vergrößerung des kontroversen Sektors relativ zum nicht-kontroversen Sektors – nach Fraenkel wiederum demokratiegefährdende Folgen politischer Lethargie und Apathie erstarken lassen kann. (Schmidt 2019: 210 ff.) Illegale Wolfstötungen weisen darauf hin, dass einzelne den Umgang des Landes mit dem Wolf und die Prozesse demokratischer Partizipation bereits

für illegitim und ineffektiv genug halten, um selbst die Wolfspopulation zu reduzieren und ein möglicherweise verhasstes Tier – angesichts der in einigen Fällen zusätzlich vorgenommenen Verstümmelungen der Kadaver – zu beseitigen. (Conti 2023 / Hentschel und Schoener 2022 / Nordsee-Zeitung 2023a / WWF Deutschland 2023)

#### 4.2 Akzeptanzunterschiede als Faktor für (Beteiligungs-)Verfahren

Um den Beteiligungsprozess um die Auricher Erklärung und den allgemeinen Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen demokratietheoretisch zu analysieren, greifen wir zurück auf die in der Einleitung erwähnte Studie *Die Kontroverse um den Wolf – Experteninterviews zur gesellschaftlichen Akzeptanz des Wolfes in der Schweiz* von Marcel Hunziker und Astrid Wallner, aus dem Jahr 2001, welche die Akzeptanz des Wolfes nach seiner Wiedereinwanderung in der Schweiz qualitativ erforscht. Auf dieser Grundlage wurde ein Modell akzeptanzbeeinflussender Faktoren erstellt, welches im Folgenden auf die im vorigen Abschnitt beschriebenen Akteure angewendet wird. (Hunziker und Wallner 2001: 191, 197 f.) Die Autoren Hunziker und Wallner stellten erstens fest, (1) dass Betroffenheit – welche den stärksten Bezug zu Akzeptanz hat – durch räumliche, aber auch durch soziale Distanz beeinflusst wird. Urban sowie von betroffenen Gebieten entfernt lebende Personen sehen den Wolf eher gleichgültig oder positiv als rural und in betroffenen Gebieten lebende. Personen, die in betroffenen Gebieten sozial eingebunden sind, tendieren eher dazu, sich mit direkt Betroffenen zu solidarisieren. (ebd.: 194 f.) (2) Der zweite Hauptfaktor hinsichtlich Akzeptanz ist Wissen. Mythologie vermittelt ein Akzeptanz-senkendes Bild, welches durch reißerische Berichterstattung aufrechterhalten werden kann. Fundiertes Wissen über den Wolf und sein Verhalten ist zwar wichtig für Akzeptanz, scheint sie allein aber nicht zu erhöhen. Wissen um frühere negative Ereignisse senkt Akzeptanz, steigert aber auch Vorurteile. (ebd.: 196) (3) Auch das individuelle Naturverständnis beeinflusst die Akzeptanz. Die Autoren stellen die Hypothese auf, dass die Akzeptanz einer Person für den Wolf sinkt, je stärker die Person die durch Menschen gestaltete Landschaft als Natur bezeichnet. (ebd.: 197)

Im Hinblick auf die Auricher Erklärung und die weitere Diskussion um den Wolf in Niedersachsen, könnte vermutet werden, dass negative Berichterstattung die Akzeptanz des Wolfes gesenkt hat, da dieser von Südosten her, durch mehrere Bundesländer, nach Niedersachsen eingewandert ist. Negative – teils reißerische – Berichterstattung könnte dem Wolf vorausgeeilt sein, bevor er Niedersachsen und den von der Auricher Erklärung erwähnten Küstenregionen erreichte. Laut König (2001: 274 f.) zeigen Medienanalysen seit 2001 bei regionalen und überregionalen Tages- und Wochenzeitungen jedoch eher einen sachlich-neutralen oder positiven Tenor, wohingegen speziell Jagdzeitschriften den Wolf besonders

negativ darstellen würden. Die in dieser Fallstudie analysierten Medienberichte der letzten Jahre scheinen weniger positiv als bei König (2001) auszufallen. Wolfsaktivitäten und Nutztierschadensereignisse werden in hoher Frequenz und durchaus negativ bis gemischt in lokalen Medien thematisiert.

Bei Jägern, aber auch bei Umweltverbänden und Landwirten ist ein gewisses Wissen über den Wolf und sein Verhalten wahrscheinlich. Räumliche, soziale Nähe sowie direkte Betroffenheit ist in Niedersachsen tendenziell stärker bei Landwirtschaftsverbänden und Jägerschaften – aufgrund der Schnittmenge ihrer Mitglieder und der Ortsbezogenheit ihrer Tätigkeiten – als bei Umweltverbänden, deren Mitglieder nicht notwendigerweise ruralen und betroffenen Gebieten, sozial und räumlich, im gleichen Maße nahestehen.

Hunziker und Wallner (2001: 207) stellen außerdem fest, dass Kommunikationsprobleme und gegenseitiges Misstrauen zwischen Wolfsgegnern und Wolfsbefürwortern herrschen. Auch im Diskurs um die Auricher Erklärung und im Diskurs um den Wolf scheinen die Fronten zwischen den Verbänden verhärtet – obgleich Befürworter der Auricher Erklärung im niedersächsischen Diskurs nicht unbedingt grundsätzlich Wolfsgegner sind, da z.B. Koexistenz mit strengeren Herdenschutz, meist stärker betont wird, als dem Grunde nach und kompromisslos wolfsfeindliche Maßnahmen, wie die Ausrottung des Wolfes – es herrscht näherungsweise Konsens in der Befürwortung des Schutzes der Art, nicht aber des einzelnen Tieres. Die wenig polarisierten Umfrageergebnisse zur Akzeptanz des Wolfes in Niedersachsen implizieren, dass die allgemeine Bevölkerung in dieser Frage ebenfalls nicht unbedingt polarisiert ist. Es gibt wenig Indizien für das Bestehen ähnlich verhärteter Fronten in der allgemeinen Bevölkerung, wie zwischen den Verbänden. (Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 31)

Eine Maßnahme des Landes, zur Beobachtung und sachlichen Begleitung der Rückkehr der Wölfe – mit dem Ziel, Akzeptanz zu fördern und Koexistenz von Mensch und Wolf zu vereinfachen – sind Wolfsberater. Sie sind an Monitoring und Öffentlichkeitsarbeit angegliedert und nach ihrer Schulung durch das Land z.B. in der Beratung Betroffener oder Dokumentation und Begutachtung von mit dem Wolf verbundenen Sachverhalten tätig. (ebd.: 21 f.)

Die Informationsfunktion der Wolfsberater kann die Akzeptanz der Wölfe jedoch nur bis zu einem gewissen Grad erhöhen. Darüber hinaus müssten Bedrohungen und Betroffenheiten durch den Wolf selbst stärker durch Maßnahmen adressiert werden, wie Unterstützung für Zäune und Herdenschutzhunde, aber auch gezielte letale Entnahmen und allgemeine Populationsbegrenzung – angesichts ihrer Rollen im Diskurs und möglicherweise aus Kosten-Nutzen-Abwägung. Denn auch wenn, für sich genommen, nicht-letale Herdenschutzmethoden zum Schutz von Nutztieren nachweislich effektiver als letale Entnahmen sind und gezielte

Entnahmen wiederum effektiver als Populationsbegrenzung, ist die Kombination aus beiden Maßnahmen möglicherweise vorteilhaft, um ausreichende Ergebnisse zu erzielen. Wie in 3.2 dargestellt, werden Kosten für nicht-letale Herdenschutzmaßnahmen auch von Teilen der nicht direkt betroffenen Bevölkerung negativ betrachtet, wohingegen besonders Populationsgrenzen durch bereits bestehende und Strukturen von ehrenamtlichen und Hobby-Jägern umgesetzt werden können. So mögen die höhere Akzeptanz und die geringeren Kosten dieser tendenziell weniger effektiver Maßnahmen, sie wiederum effizienter und politisch umsetzbarer machen. (Hunziker und Wallner 2001: 196, 207 / Herdtfelder u. a. 2023: 235 ff, 240 f., 243 f.)

#### 4.3 Machtverhältnisse zwischen den Interessengruppen

Die – stärker als bei R. A. Dahl staatszentrierte und Output-orientierte – pluralistische Demokratietheorie Fraenkels legt ihren Fokus auch auf strukturelle Asymmetrien und Kampfparität zwischen Interessengruppen. (Schmidt 2019: 203) Im Umgang mit dem Wolf wettstreiten vor allem Umweltverbände – am ehesten verflochten mit der Partei den Grünen – mit Jägerschaften, Landwirtschaftsverbänden und einigen - wie im Folgenden dargestellt – eng mit ihnen verflochtenen Parteien. Direkte und prominente Beteiligung von Bewegungen oder Anwohnern, die nicht in derartigen Verbänden organisiert sind, ist wenig präsent.

Die vier Parteien des niedersächsischen Landtages lassen sich, relativ zueinander, von am meisten urbaner zu am meisten ruraler Wählerschaft wie folgt ordnen: Grüne, SPD, AFD, CDU. Dabei fällt auf, dass die Partei mit dem größten urbanen Wählermilieu eher mit Umweltverbänden sowie die Partei mit dem größten ruralen Wählermilieu eher mit den Jägerschaften und Landwirtschaftsverbänden verflochten ist. Dies legt einerseits nahe, dass die eher urbane – wenn auch noch immer zu etwa 45% stark rural lebende – Wählerschaft der Grünen, ihre Verflechtung zu Umweltverbänden sowie ihre Dominanz in Klima- und Umweltthemen, ein geringeres politisches Interesse an Wolfsmanagement und an Herdenschutz hat – besonders durch letale Entnahme – wohingegen die CDU das größte politische Interesse unter all diesen Gesichtspunkten hat. (John 2022: 7, 14) Da die beiden am Wolfsmanagement beteiligten Ministerien – wie auf Bundesebene – der Grünen in ihrer Koalition mit der SPD gehören, mag sich dieses verhältnismäßig geringe politische Interesse negativ auf die Umsetzung von stärkeren Maßnahmen auswirken – welche sich beispielsweise im Positionspapier des Koalitionspartners SPD wiederfinden. (Bundesregierung 2023 / Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 18 f. / Niedersächsische Landesregierung 2023) Die Interessengruppen des landwirtschaftlichen Sektors, welche sich neben den Jägern am stärksten für ein begrenzenderes Wolfsmanagement einsetzen, sind in einer besonderen Rolle hinsichtlich ihrer Politikverflechtung. Einerseits wird der Landwirtschaftssektor seit der

Nachkriegszeit – sowohl auf EU- als auch auf Bundes- und Landesebene – relativ stark subventioniert. (Rudloff und Weingarten 2020: 843 ff. / Wolf 2001: 186) Andererseits haben landwirtschaftliche Interessenvertreter, wie der Deutsche Bauernverband (DBV), enge Verbindungen zu Parteien – gegenwärtig besonders zur CDU/CSU, welche in Niedersachsen, wie in Abschnitt 3.2 herausgestellt, häufig Nutztierschadensereignisse thematisieren und harte Maßnahmen fordern. So konnten sie bisweilen zuverlässig ihnen wohlgesonnene Mehrheiten in Landwirtschaftsausschüssen von Bund und Ländern für sich gewinnen – in gewisser Regelmäßigkeit durch Personalunion von Parlamentariern und DBV-Funktionären. (Chojnowski und Nschwitz 2019: 27 f., 41 ff. / Wolf 2001: 185 ff.)

Der immense Einfluss landwirtschaftlicher Interessenvertreter – speziell des DBV – wurde jedoch allmählich gemindert, durch den sinkenden Anteil der Landwirtschaft am gesamtwirtschaftlichen Geschehen – rein wirtschaftlich, durch den ruralen Strukturwandel sowie hinsichtlich Beschäftigter in und um Landwirtschaft – und durch aufkommende und über die Jahrzehnte erstarkende Umweltbewegungen und deren, meist mit den landwirtschaftlichen Interessenvertretern konkurrierenden, Lobbyarbeit und eigene Verbände. (Bednafiřková und Jřlková 2012: 26 f. / Wolf 2001: 183 ff., 193 ff.)

Der Aspekt der Kampfparität<sup>6</sup> als Staatsaufgabe greift hier bedingt, da der Staat diese – hinsichtlich sozioökonomischer Machtverteilung – auch oft durch Präventivmaßnahmen, wie egalitäre Rahmenbedingungen, durch Bildung und Sozialsysteme oder durch die Reglementierung der Einflussnahme von Entscheidungsinstanzen – z.B. Parteienfinanzierung – erstrebt. Sektorale Politikverflechtung, wie im Fall des DBV, betrifft genau die für Kampfparität verantwortlichen Entscheidungsinstanzen. Das Erstarke der Umweltverbände, die geringere Verflechtung landwirtschaftlicher Interessenvertreter mit der SPD und den Grünen sowie durch die grüne Führung der beiden relevanten Ministerien sind wiederum Faktoren, die den entsprechenden Einfluss mitgieren dürften. Dass die Führung der Ministerien den Umweltverbänden zugutekommen könnte, implizieren z.B. Aussagen von Minister Meyer und Ministerin Staudte, möglichst alle Maßnahmen, außer der letalen Entnahme, auszuschöpfen. (NDR 1 Niedersachsen 2023 / Niedersächsisches Umweltministerium und Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium 2023: 2)

Aus pluralistisch-demokratietheoretischer Sicht ist besonders im Falle des DBV fraglich, ob es sich um Asymmetrien als Ausdruck von Präferenzen, wie im Pluralismus gewollt, oder – angesichts der starken Verflechtung mit Ministerien, Ausschüssen und ihren Mitgliedern – um

---

<sup>6</sup> Kampfparität bedeutet, dass alle Verbände gleiche Voraussetzungen haben sollen, für die – wo notwendig – der Staat sorgt. (Fraenkel 1991: 358 / Schmidt 2019: 211)

ungewollte strukturelle Asymmetrien handelt. (Schmidt 2019: 203, 210 ff.)

Nach Fraenkels pluralistischer Demokratietheorie benötigt es starke und autonome Verbände zum Schutz der Demokratie, vor neo-faschistischem Despotismus und wohlwollendem Despotismus. (Fraenkel 1991: 352 f. / Schmidt 2019: 210) Zwischen diesen Verbänden soll eine Kampfparität herrschen, um im regen Austausch von Informationen und Interessen auf gleichem Niveau und im rationalen Aushandlungsprozess bestmögliche Kompromisse zu erzielen. Allerdings ist der Diskurs um den Wolf sehr emotional, teils unsachlich, möglicherweise herrschen gewisse strukturelle Asymmetrien und die Fronten sind verhärtet. Ein Diskurs scheint auch nicht von allen Parteien gewollt, wie ein Flyer der CDU verlauten lässt: "Weitere Gesprächskreise sind überflüssig." (CDU Niedersachsen 2022) Auch handelt es sich bei den Jägern und betroffenen Landwirten sowie Tier- und Umweltschutzverbänden teils um kleine oder mittelgroße Interessengruppen mit hohem Interesse, wie man an der Auricher Erklärung sehen kann. Der allgemeinen Bevölkerung scheint das Thema weniger wichtig zu sein. Doch die Probleme im Diskurs könnten auch zum Erfolg der AfD als rechtspopulistische Partei beitragen, wenn man dieser Theorie folgt, da sie besonders erfolgreich in Gebieten mit Wolfsrissen war. (Hehl 2022)

Die Verfahrensregeln in der Partizipation an politischen Prozessen, durch ein Format wie die Auricher Erklärung, sind primär informeller Natur. Auf der Beteiligungsleiter nach Arnstein würde die Auricher Erklärung gar keinen Platz finden, sondern erst das Dialogforum "Weidetierhaltung und Wolf" des MU. (Fritsche und Nanz 2012: 23) Ob das Dialogforum eine wesentliche Wirkung entfalten wird, ist noch unklar. Die Initiatoren der Auricher Erklärung werden nicht formell beteiligt, sondern tragen ihre Forderungen an die politischen Entscheidungsträger heran und üben Druck auf sie aus. Die Verbände können hierzu ihre Möglichkeiten zu lobbyieren, ihre gebündelten Wählerstimmen und teils ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit in anderen Themen kommandieren. Die Auricher Erklärung kann in das Dialogforum einfließen oder einen Teil der Grundlage für ein anderes Format bieten, welches das Beteiligungsanliegen aufgreift. Angesichts der demokratietheoretischen Herausforderungen im Diskurs um die Auricher Erklärung und den Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen, werden im folgenden Abschnitt alternative Gestaltungsmöglichkeiten des bestehenden Beteiligungsverfahrens diskutiert.

#### 4.4 Bewertung der bestehenden Beteiligungsprozesse und -verfahren

Zusammengefasst ergeben sich im Rahmen der Auricher Erklärung, dem Dialogforum Wolf und der weiteren Diskussion in Niedersachsen folgende demokratietheoretisch begründete Problemkonstellationen:

(1) Durch die in 4.1 dargestellten Differenzen grundlegender Werte und die in 4.2 dargestellten Kommunikationsproblem zwischen den Verbänden wird die Kompromissbildung stark erschwert. Befürworter von stärkerem, wie auch von schwächerem Tierschutz des Wolfes haben inkompatible Wertvorstellungen hinsichtlich der Tötung von Wölfen sowie der Populationsbegrenzung als Herdenschutzmaßnahme und im Rahmen der Hege. Ohne einen entsprechenden Konsens sind sie weniger kompromissfähig. Es fehlt die Wertegrundlage im nicht-kontroversen Sektor, wodurch der Aushandlungsprozess im kontroversen Sektor beeinträchtigt wird, der bereits durch die Kommunikationsprobleme der beteiligten Akteure belastet ist. Diese Problematik scheint im bestehenden Dialogforum Wolf umschifft statt adressiert zu werden.

(2) Es besteht eine leichte – in Umwelt- und Landwirtschaftspolitik sowie den relevanten Verbänden sektoralisierte – gesellschaftliche Spaltung, deren Trennlinie besonders entlang räumlicher und sozialer Nähe zu vom Wolf betroffenen Regionen verläuft. Das Akzeptanzmodell von Hunziker und Wallner (2001) zeigt, dass Misinformation die Angst vor dem Wolf über seine tatsächliche Gefahr hinaus erhöhen kann, dass fundiertes Wissen allein – anders als tatsächliche Maßnahmen – Akzeptanz aber nur bis zu einem gewissen Grad erhöht. Auch zeigt sich, dass die Problemwahrnehmung in der ruralen Bevölkerung und im sozialen Umfeld der Betroffenen deutlich stärker ist. So könnte die grüne Führung der relevanten Ministerien – mit ihrem etwas mehr urbanen Wählermilieu und größerer Nähe zu Umweltverbänden – auch ein deutlich geringeres Problembewusstsein als die Betroffenen haben, für die sie verantwortlich sind. (Hunziker und Wallner 2001: 194 ff.)

(3) Sowohl Befürworter von stärkerem, wie auch von schwächerem Tierschutz des Wolfes profitieren von unterschiedlichen strukturellen Asymmetrien – zur aussagekräftigen Einordnung dieses Aspektes ist jedoch weitere Forschung nötig.

Da die Fronten zwischen den relevanten Interessengruppen und -Verbänden verhärtet sind und fehlender Konsens den Aushandlungsprozess beeinträchtigt, sollten Alternative Beteiligungsverfahren (1) den ethischen und wertebasierten Dissens tangieren und nicht grundsätzlich auf den Entzug von Maßnahmen wie der letalen Entnahme aus dem Einflussbereich des Beteiligungsverfahrens durch Bundes- oder EU-Recht verweisen. Hier scheint das Dialogforum nicht anzusetzen. (2) Die sektorale Spaltung der Interessengruppen und -Verbände, hinsichtlich Wissen sowie sozialer und räumlicher Nähe zu Problemen mit dem Wolf müsste durch Bereitstellung von Fachwissen und die breite Inklusion relevanter Interessengruppen, -Verbände und Milieus in entsprechenden Beteiligungsverfahren tangiert werden, sodass Konsens zwischen diesen spezifischen Gruppen entsteht. Diese

Voraussetzungen erfüllt das Dialogforum bereits, obgleich die Jägerschaften zu fehlen scheinen – eine Gruppe, die wesentlich am allgemeinen Wildtiermanagement und speziell am Diskurs um den Wolf beteiligt ist – was ein gravierender Mangel hinsichtlich Inklusivität ist und letztendlich delegitimierend wirken mag. (Niedersächsisches Umweltministerium 2023) (3) Angesichts struktureller Asymmetrien könnte ein Format mit bindenderen Verfahrensregeln für die umsetzenden Akteure, wie das MU und ML, vorteilhaft sein. Gerade, da die Auricher Erklärung andeutet, die Landespolitik kümmere sich nicht um die Sorgen der Betroffenen und der lokalen Bevölkerung, könnte die Ablehnung bzw. Missachtung des Dialogverfahrens oder dessen Scheitern fatal für die Wahrnehmung der Landesregierung beim Thema Wolf sein. Auch die bis jetzt geringe mediale Wahrnehmung des Dialogforums – besonders im Vergleich der Auricher Erklärung – schmälert dessen Transparenz und Legitimation. (Alcántara u. a. 2016: 44 ff.)

Verfahren wie die sogenannte Konsensuskonferenz, welche ebenfalls Experten und Laien zusammenbringt, könnten Vorbild für das Dialogforum sein, da ihre Ausrichtung auf die Bildung von grundlegendem Konsens zur Überführung der Wertefrage in den nicht-kontroversen Sektor, als Grundlage für einen kompromissfähigeren Aushandlungsprozess, beitragen kann. (Fritsche und Nanz 2012: 59 ff.)

Auch Deliberative Polling bietet einige adaptierbare Ansätze. Es betont stärker die mediale Abdeckung, deren Fehlen dem Dialogforum schadet. Auch die Einbindung von Politikvertretern kann vorteilhaft sein – angesichts der in der Auricher Erklärung bemängelten Nähe der Politiker zu den Sorgen der lokalen Betroffenen. Auch könnte ein dem Deliberative Polling ähnlicheres Format mehr Verständnis für die Probleme der Weidetierhalter und damit mehr Kohäsion anstoßen. (ebd.: 55 ff.)

Besonders die aktive Rolle des Staates als Initiator von Beteiligungsverfahren und als Vermittler passt zur Fraenkels Variante der pluralistischen Demokratietheorie.

## **5. Fazit**

Demokratiethoretisch funktioniert der pluralistische Aushandlungsprozess und wird auch durch die aktive Vermittlung des Staates im Dialogforum vorangetrieben. Die Auricher Erklärung und das Dialogforum sind demokratiethoretisch und partizipationspraktisch angemessen – auch hinsichtlich ihrer Funktion als Mittel verschiedener Akteure, denen unterschiedliche Mittel zur demokratischen Partizipation zur Verfügung stehen. Es fehlt aber ein Wertekonsens, was den nicht-kontroversen Sektor zulasten der Kompromissbildung im allgemeinen Diskurs verkleinert. Die damit verbundene sektorale Spaltung der Interessengruppen und -Verbände verhärtet die Fronten zwischen vornehmlich Landwirtschaft



sowie Jagd auf der einen Seite und Umwelt- bzw. Tierschutz auf der anderen Seite. Ein effektives Beteiligungsverfahren müsste die daraus entstehenden Kommunikationsprobleme überwinden und idealerweise mehr Konsens als Aushandlungsgrundlage schaffen. Besonders scheint der Aushandlungsprozess durch dessen Unterordnung unter Bundesrecht und EU-Richtlinien behindert zu werden, was nicht nur den Prozess in die Länge zieht, sondern auch Vertrauen in politische Entscheidungsträger verringern mag, obgleich die Auricher Erklärung und ihre Unterstützer, während sie bald erreichte Akzeptanzgrenzen thematisieren, die politischen und rechtlichen Hürden trotzdem anerkennen und Lösungen innerhalb der gegebenen, demokratischen Verfahrensregeln verfolgen.

Auf Bundes- und EU-Ebene könnte es schon in den nächsten Wochen und Monaten zu inkrementellen Vorstößen kommen, die den Handlungsspielraum von Beteiligungsverfahren auf Landesebene erweitern könnten. Bundesumweltministerin Lemke kündigte Vorschläge zur unbürokratischeren letalen Entnahme nach Nutztierschadensereignissen bereits für Ende September an. (Nordsee-Zeitung 2023b) Zudem endet die aktuelle Amtszeit der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen – Mitglied der konservativen, mit Interessenverbänden der Landwirtschaft stärker verbundenen CDU – bereits im Sommer 2024. Da bereits Daten für eine Reevaluation des Schutzstatus des Wolfes in der FFH-Richtlinie gesammelt werden, liegt nahe, dass versucht wird, diesen Prozess noch vor Ende der Amtszeit zu vollenden. (Chojnowski und Nschwitz 2019: 27 f., 41 ff. / Europäische Kommission 2023 / Süddeutsche Zeitung 2023 / Wolf 2001: 185 ff.)

Die Wolfspopulation steigt entsprechend der verhältnismäßig guten Habitataignung in Norddeutschland, ebenso steigt der Druck auf politische Entscheidungsträger und mitunter auch das Potential der Vereinnahmung des Themas durch populistische Akteure, die den rationalen Diskurs beeinträchtigen. (Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 41 ff. / Kramer-Schadt u. a. 2020: 17 ff.) Dass die niedersächsische Wolfspopulation, zum Schutz der landwirtschaftlichen Weidetierhaltung, durch Bejagung und letale Entnahme – sowohl von sogenannten Problem-Wölfen, als auch zur Populationsregulierung – durch Änderungen der FFH-Richtlinie, des BNatSchG, des NAGBNatSchG und des NJagdG langfristig stärker reguliert werden wird, erscheint somit wahrscheinlich. In diesem größeren Zusammenhang haben Beteiligungsvorhaben, wie die Auricher Erklärung, durchaus eine Wirkung und besonders in der Landwirtschaft und in lokalen Gemeinderäten und Kreistagen – obgleich der tatsächliche Wirkungsgrad unklar und weniger kontrollierbar als in formellen Beteiligungsverfahren ist, wie dem Dialogforum. Offiziell lehnten die zuständigen Minister die Auricher Erklärung weitestgehend ab, auch wenn sie diese als Input für das Dialogforum

bezeichneten. (NDR 1 Niedersachsen 2023)

Das Dialogforum erscheint unter demokratietheoretischen und partizipationspraktischen Gesichtspunkten zielführend, könnte jedoch mehr hin zur Etablierung eines grundlegenden Konsenses arbeiten, auf dem, nach Fraenkel, die pluralistisch-demokratische Aushandlung von Kompromissen im Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen besser aufbauen könnte. Die ersten Ergebnisse sind teils nicht weit von den Standpunkten der Auricher Erklärung entfernt. (Niedersächsisches Umweltministerium und Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium 2023: 1 f.) Die Kommentierung der Ergebnisse des Dialogforums und der Auricher Erklärung durch die zuständigen Minister, könnte eine leichte Einschränkung der Ergebnisoffenheit ihrerseits andeuten. Würden sie, der tendenziellen Position ihres Wählermilieus entsprechend, Populationsbegrenzung als Maßnahmen vermeiden, könnte die Legitimität der Verfahrensrationalität sinken. Es ist jedoch unklar, ob die Minister womöglich Partei ergreifen, ob Populationsbegrenzung und die letale Entnahme als Quelle von Dissens vermieden werden oder ob das Dialogforum derartige Maßnahmen nicht als notwendig erachtet. (Alcántara u. a. 2016: 44 ff.)

Fraglich bleibt der Ausgang der Beteiligungsprozesse im Diskurs um den Wolf. Weitere Forschung müsste diesen weiter begleiten, um die Wirksamkeit des Dialogforums und die Rolle der in der Auricher Erklärung vorgebrachten Forderungen im weiteren demokratischen Beteiligungsprozess abschließend zu bewerten. Sowohl Befürworter von stärkerem, wie auch von schwächerem Tierschutz des Wolfes profitieren von unterschiedlichen strukturellen Asymmetrien. Weitere Forschung hinsichtlich der genauen Verhältnisse und konkreten Auswirkungen der vielseitigen Politikverflechtung und strukturellen Asymmetrien, wäre nötig, um dessen Auswirkungen im Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen genauer zu erfassen. Hinsichtlich einer weiter gefassten demokratietheoretischen Problematik ist auch unklar, inwiefern Einigungen im Umgang mit dem Wolf das politische Kapital wieder reduzieren, welches antidemokratische und populistische Akteure aus dem verfahrenen Diskurs gezogen haben oder haben könnten.

## 6. Literatur

AfD Landesverband Niedersachsen (2022). Niedersachsen. Unsere Heimat. Unsere Zukunft. Landeswahlprogramm des Landesverbandes Niedersachsen der Alternative für Deutschland. afd-niedersachsen.de. URL: [https://afd-niedersachsen.de/wpcontent/uploads/2022/08/AfD\\_Wahlprogramm\\_A4\\_NDS\\_2022-07-30.pdf](https://afd-niedersachsen.de/wpcontent/uploads/2022/08/AfD_Wahlprogramm_A4_NDS_2022-07-30.pdf) (besucht am 16. 09. 2023).

Alcántara, Sophia u. a. (2016). Demokratietheorie und Partizipationspraxis: Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren. Hrsg. von Ansgar Klein u. a. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. ISBN: 978-3-658-11220-2 978-3-658-11221-9.

Auricher Kreistag (26. Juni 2023). RESOLUTION DES AURICHER KREISTAGES ZUM THEMA WOLF. URL: <https://session.landkreis-aurich.de/buergerinfo/getfile.php?id=117890&type=do> (besucht am 31. 08. 2023).

Bednafiíková, Zuzana und Jiřina Jílková (2012). WHY IS THE AGRICULTURAL LOBBY IN THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES SO EFFECTIVE? Liberci: Technická univerzita v Liberci.

BUND Landesverband Niedersachsen (2023). Die Wölfe. bund-niedersachsen.de. URL: <https://www.bund-niedersachsen.de/themen/tiere-pflanzen/woelfe> (besucht am 06. 09. 2023).

Bundesregierung (2023). Das Bundeskabinett. bundesregierung.de. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskabinett> (besucht am 12. 09. 2023).

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landesverband Niedersachsen (2022). So wird's besser! Unser Plan für Niedersachsen. Wahlprogrammewurf zur Landtagswahl 2022. grueneniedersachsen.de. URL: [https://www.gruene-niedersachsen.de/wpcontent/uploads/2022/04/Gruener-Wahlprogrammewurf-2022\\_web.pdf](https://www.gruene-niedersachsen.de/wpcontent/uploads/2022/04/Gruener-Wahlprogrammewurf-2022_web.pdf) (besucht am 16. 09. 2023).

CDU Niedersachsen (2022). CDU FORDERT EIN AKTIVES WOLFSMANAGEMENT! cduniedersachsen.de. URL: <https://cdu-niedersachsen.de/cdu-fordert-ein-aktives->

wolfsmanagement/#top (besucht am 16. 09. 2023).

Chojnowski, Patrick und Guido Nschwitz (2019). Verflechtungen und Interessen des Deutschen Bauernverbandes (DBV). Hrsg. von NABU. Berlin/Bremen.

Conti, Nadine (2023). 40.000 Euro für den Wolfskiller. taz.de. URL: <https://taz.de/Illegale-Abschuesse-in-Niedersachsen/!5944915/> (besucht am 10. 09. 2023).

Deutscher Jagdverband (2023). Auricher-Erklärung. jagdverband.de. URL: <https://www.jagdverband.de/auricher-erklaerung> (besucht am 31. 08. 2023).

Diersing-Espenhorst, Maren (2022). Wolfbestand: Niedersachsen sollte sich Schweden als Beispiel nehmen. landundforst.de. URL: <https://www.landundforst.de/landwirtschaft/agrarpolitik/wolfbestand-niedersachsen-sollteschweden-beispiel-nehmen-567455> (besucht am 16. 09. 2023).

Döscher, Christian (22. Apr. 2023). “Wolfszäune für 36 Millionen - ein Wahnsinn”. In: Nordsee-Zeitung, S. 18.

Europäische Kommission (2023). Wolves in Europe: Commission urges local authorities to make full use of existing derogations and collects data for conservation status review. ec.europa.eu. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_4330](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4330) (besucht am 15. 09. 2023).

Fraenkel, Ernst (1963). Demokratie und öffentliche Meinung. Zeitschrift Für Politik, 10(4), 309–328.

Fraenkel, Ernst (1991). Deutschland und die westlichen Demokratien. Erw. Ausg., 1. Aufl. Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 886. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 399 S. ISBN: 978-3-518-28486-5.

Fritsche, Miriam und Patrizia Nanz (2012). Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bd. 1200. Schriftenreihe. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Hansen, Inga (30. Aug. 2023a). „Für ein Raubtier ist ein solches Verhalten normal“. In: Nordsee-Zeitung, S. 15.

Hansen, Inga (2023b). „Kreistag Cuxhaven fordert: „Die Zahl der Wölfe muss reguliert werden““. In: Nordsee-Zeitung, S. 16.

Haschen, Arne (2023). „Schwarzer-Peter-Spiel“ – Landwirte kritisieren Niedersachsens abwartende Wolfspolitik. nwzonline.de. URL: [https://www.nwzonline.de/wirtschaft/kritik-anwolfs-politikkuestenregion-ein-hotspot-der-raubtiere-inniedersachsen\\_a\\_4,0,2382889027.html](https://www.nwzonline.de/wirtschaft/kritik-anwolfs-politikkuestenregion-ein-hotspot-der-raubtiere-inniedersachsen_a_4,0,2382889027.html) (besucht am 15. 09. 2023).

Hehl, Reinhard (2022). Wölfe und Wissenschaft - Wölfe als Wahlhelfer. freundeskreiswoelfe.de. URL: <https://www.freundeskreiswoelfe.de/w%C3%B6lfe-als-wahlhelfer> (besucht am 16. 09. 2023).

Hentschel, Leoni und Andreas Schoener (2022). Drei Schüsse aus zwei Waffen? So brutal wurde der Wolf getötet. nordsee-zeitung.de. URL: <https://www.nordsee-zeitung.de/News/WebStory?kWcmsPageId=1393&kId=94478> (besucht am 10. 09. 2023).

Herdtfelder, Micha u. a. (2023). „Wie lassen sich Nutztierübergrieffe durch Wölfe nachhaltig minimieren? – Eine Literaturübersicht mit Empfehlungen für Deutschland“. In: Evidenzbasiertes Wildtiermanagement. Hrsg. von Christian C. Voigt. Berlin, Heidelberg: Springer Spektrum, S. 231–256. ISBN: 978-3-662-65744-7.

Hunziker, Marcel und Astrid Wallner (2001). „Die Kontroverse um den Wolf – Experteninterviews zur gesellschaftlichen Akzeptanz des Wolfes in der Schweiz“. In: Forest, Snow and lanscape Research 76, 1/2, S. 191–212.

Iven, Jan (2023). „Deichverbot für den Wolf? Hagener Politik unterstützt Forderungen der Jäger“. In: Kreiszeitung Wesermarsch. URL: <https://www.kreiszeitung-wesermarsch.de/Nachrichten/Deichverbot-fuer-den-Wolf-Hagener-Politik-unterstuetzt-Forderungen-der-Jaeger-146767.html> (besucht am 31. 08. 2023).

John, Stefanie (2022). Analyse der Landtagswahl in Niedersachsen 2022. 31. Heinrich Böll Stiftung.

JS Aurich u. a. (2023). Wolfs-Positionspapier der Jägerschaften Ost-/Friesland - Küste „Aurichter Erklärung“. Aurich.

König, Bettina (2010). “Die Darstellung des Wolfsbildes im Kontext geschichtlicher Entwicklungsprozesse – eine wissenschaftliche Analyse am Beispiel ausgewählter Printmedien seit 1873”. Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Fakultät für Forst- und Umweltwissenschaften. Freiburg im Breisgau: Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg im Breisgau.

Kramer-Schadt, Stephanie u. a. (2020). Habitatmodellierung und Abschätzung der potenziellen Anzahl von Wolfsterritorien in Deutschland. 556. Aufl. Bonn: Bundesamt für Naturschutz. 31 S. ISBN: 978-3-89624-294-5. URL: <https://doi.org/10.19217/skr556>.

Landwirtschaftlicher Hauptverein für Ostfriesland (2023). LHV unterzeichnet Auricher Erklärung der Küstenjägerschaften. [lhv-ostfriesland.de](http://lhv-ostfriesland.de). URL: <https://www.lhv-ostfriesland.de/lhv-auricher-erklaerung.html> (besucht am 31. 08. 2023).

NABU Niedersachsen (2023a). NABU-Statement zu Ergebnissen des „Dialogforums Weidetierhaltung und Wolf“. [niedersachsen.nabu.de](http://niedersachsen.nabu.de). URL: <https://niedersachsen.nabu.de/tiere-und-pflanzen/saeuetiere/wolf/33924.html> (besucht am 15. 09. 2023).

NABU Niedersachsen (2023b). Wölfe in Niedersachsen. [niedersachsen.nabu.de](http://niedersachsen.nabu.de). URL: <https://niedersachsen.nabu.de/tiere-und-pflanzen/saeuetiere/wolf/index.html> (besucht am 10. 09. 2023).

NDR 1 Niedersachsen (2023). Ministerium lehnt wolfsfreie Zonen an der Küste ab. [ndr.de](http://ndr.de). URL: <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Ministerium-Keine-wolfsfreien-Zonen-an-der-Kueste,wolf4748.html> (besucht am 12. 09. 2023).

Niedersächsische Landesregierung (2023). Die Niedersächsische Landesregierung. [niedersachsen.de](http://niedersachsen.de). URL:

[https://www.niedersachsen.de/politik\\_staats/landesregierung\\_ministerien/die-niedersaechsischelandesregierung-20076.html](https://www.niedersachsen.de/politik_staats/landesregierung_ministerien/die-niedersaechsischelandesregierung-20076.html) (besucht am 12. 09. 2023).

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2022). Niedersächsischer Wolfsmanagementplan. Grundsätze und Leitlinien im Umgang mit freilebenden Wölfen. Hannover.

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2023). Neuer Dialog zu Weidetierhaltung und Wolf ist gestartet. [umwelt.niedersachsen.de](http://umwelt.niedersachsen.de). URL: <https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/pressemitteilungen/pi-010-dialogforumweidetierhaltung-wolf-219323.html> (besucht am 12. 09. 2023).

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz und Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2023). Umweltminister Meyer und Agrarministerin Staudte: „Müssen Weidetierhaltung und Wolf besser in Einklang bringen, Herdenschutz fördern und regionale Handlungsmöglichkeiten stärken“ - Dialogforum Weidetierhaltung und Wolf: Arbeitsgruppen präsentieren wesentliche Ergebnisse -. Hannover.

Nordsee-Zeitung (2023a). Bundesländer fordern regionales Vorgehen beim Wolf. [nordseezeitung.de](http://nordseezeitung.de). URL: <https://www.nordsee-zeitung.de/Region/Bundeslaender-fordern-regionales-Vorgehen-beimWolf-160387.html> (besucht am 10. 09. 2023).

Nordsee-Zeitung (5. Sep. 2023b). „Weil nimmt Wölfe ins Visier“. In: Nordsee-Zeitung, S. 1.

Rudloff, Bettina und Peter Weingarten (2020). „Die Gemeinsame Agrarpolitik: Entwicklungsstand und Reformbedarf“. In: Handbuch Europäische Union. Hrsg. von Peter Becker und Barbara Lippert. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 843–868. ISBN: 978-3-658-17408-8 978-3-658-17409-5.

Schmidt, Manfred G. (2019). „Pluralistische Demokratietheorie“. In: Demokratietheorien. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 201–215. ISBN: 978-3-658-25838-2 978-3-658-25839-9.

Schneider, Laura (2023). Dialogforum Wolf: Weniger Bürokratie beim Bestandsmanagement.

landundforst.de.

URL:

<https://www.landundforst.de/landwirtschaft/agrarpolitik/dialogforumwolf-weniger-buerokratie-beim-bestandsmanagement-570004> (besucht am 15. 09. 2023).

SPD Landtagsfraktion Niedersachsen (2023). Ein rationaler Umgang mit dem Wolf in Niedersachsen. Hannover. URL: <https://spd-fraktion-niedersachsen.de/wp-content/uploads/2023/07/2023-07-27-Positionspapier-SPD-Fraktion-Wolf.pdf>.

Süddeutsche Zeitung (2023). Neue Amtszeit? Von der Leyen hält Rede zur Lage der EU. sueddeutsche.de. URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-neue-amtszeit-von-der-leyen-haelt-rede-zur-lageder-eu-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230912-99-172670> (besucht am 16. 09. 2023).

Wisser, Karsten (31. Aug. 2023). “Nach Massaker an Schafen in Gräpel fordert Landrat wolfsfreie Zonen - Neue Rudel gesichtet”. In: Nordsee-Zeitung, S. 13.

Wolf, Dieter (2001). “Deutscher Bauernverband: Einfluss und Rechtsbefolgung”. In: Verbände und Demokratie in Deutschland. Hrsg. von Annette Zimmer und Bernhard Weßels. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 183–208. ISBN: 978-3-8100-2957-7 978-3-663-11718-6.

WWF Deutschland (2023). Wilderei in Deutschland - Welche Tiere sind betroffen? wwf.de. URL: <https://www.wwf.de/themen-projekte/naturschutz-deutschland/wilderei-in-deutschland-die-betroffenen-arten> (besucht am 10. 09. 2023).



## 7. Anhang

Abbildung 1: Organisationsstruktur des Wolfsmonitorings und -managements in Niedersachsen. GB: Geschäftsbereiche. (Niedersächsisches Umweltministerium 2022: 19)

