

Beschluss Nr. 690/2022
Schwyz, 13. September 2022 / ju

Postulat P 5/22: Standesinitiative: Schutz vor Grossraubtieren
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 25. April 2022 haben die Kantonsräte Thomas Haas, Roman Bürgi und Samuel Lütolf folgendes Postulat eingereicht:

«Angesicht des Wolf-Bestandes, der auch im Kanton Schwyz immer stärker ansteigt, und zur Gewährung der Sicherheit der Herden und letztlich auch der Bevölkerung fordert der Kantonsrat Schwyz den Regierungsrat auf, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen, damit das Jagdgesetz wirkungsvoll angepasst wird.

Der Bund hat umgehend einen neuerlichen Anlauf zu nehmen, um die Gesetzgebung im Bereich der Jagd den Umständen anzupassen, dass die Population des Wolfes in den Berggebieten je länger je mehr zunimmt. Zum einen muss die zielgerichtete Regulierung des Wolfbestandes ermöglicht werden und zum anderen muss die finanzielle Unterstützung vom Bund für den Herdenschutz erhöht werden.

Begründung: Die Lage in den Bergkantonen mit dem Wolf ist prekär. Landwirte können teilweise gar nicht mehr auf die Alp. Aufgrund der Ablehnung des Jagdgesetzes im 2020 hat sich die Lage weiter verschärft. Einzelne Wölfe kommen immer näher an besiedelte Gebiete und verlieren die natürliche Angst vor dem Menschen. Bereits zeichnen sich Rudelbildungen auch im Kanton Schwyz ab. Der Druck auf den Bund muss nun zunehmen, um eine Lösung für die Regulierung des Wolfbestandes zu finden. Die unkontrollierte Ausbreitung in bewohnte Gebiete muss gestoppt werden. Ansonsten ist es nur eine Frage der Zeit, bis Menschen und dabei vielleicht sogar Kinder zu Schaden kommen. Ausserdem soll der Bundesbeitrag zur Finanzierung von Herdenschutzmassnahmen erhöht werden.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren hat in der Schweiz die Anzahl der Wölfe stetig zugenommen. Die Tiere wandern aus Italien und Frankreich ein, wo sich die Wolfspopulationen wieder ausbreiten. Seit 2012 pflanzen sich die Wölfe in der Schweiz jährlich fort. In der Schweiz wird der Wolf nicht speziell gefördert. Da er aber von selbst eingewandert ist, muss sich die Schweiz mit seiner Rückkehr auseinandersetzen.

Zielsetzung des Bundes ist es, eine geregelte Koexistenz zwischen Menschen, Grossraubtieren und Nutztieren zu ermöglichen. Aus diesem Grund hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und zuständigen Interessensgruppen ein Wolfskonzept entwickelt. Das Konzept soll eine einheitliche Vollzugspraxis ermöglichen, die für die zuständigen kantonalen Stellen bindend ist.

Das Konzept basiert auf folgenden Grundsätzen und Zielen:

- Der Wolf gehört zur einheimischen Fauna. Seine Rückkehr erfolgt natürlich, indem er von selbst einwandert, er wird nicht aktiv gefördert.
- Der Wolf ist geschützt.
- Der Bund fördert und koordiniert Massnahmen der Kantone zur Verhütung von Schäden an Nutztieren.
- Der Bund beteiligt sich an den Entschädigungskosten von Schäden an Nutztieren mit 80 %.
- Wenn einzelne Wölfe erhebliche Schäden anrichten, können die Kantone ausnahmsweise eine Bewilligung zum Abschuss eines Wolfes erteilen.
- Die Kantone können mit vorheriger Zustimmung des BAFU eine Bewilligung zum Abschuss von Jungwölfen in Gebieten mit Wolfsrudeln erteilen, wenn sich diese aus eigenem Antrieb regelmässig innerhalb oder in unmittelbarer Nähe von Siedlungen aufhalten und aggressiv werden oder zu wenig Scheu zeigen.
- Die Rückkehr des Wolfes wird mit einem Monitoring überwacht.

Aufgrund der starken und stetigen Bestandeszunahme des Wolfes in der Schweiz wurde rasch klar, dass das bisherige eidgenössische Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 (JSG, SR 922.0) nicht mit dieser Entwicklung Schritt halten kann. Aus diesem Grund wurde eine Revision des JSG angestrebt, die den Kantonen die Möglichkeiten einräumen sollte, einzelne, schadenstiftende Wölfe im Notfall zu erlegen sowie Wolfsrudel regulieren zu können. Das revidierte JSG wurde von der Schweizer Stimmbevölkerung im September 2020 abgelehnt.

Um der schwierigen Situation in den Gebieten mit stark wachsendem Wolfbestand gerecht zu werden, hat der Bundesrat am 30. Juni 2021 die Jagdverordnung vom 29. Februar 1988 (JSV, SR 922.01) per 15. Juli 2021 angepasst. Dabei wurde nebst der Stärkung des Herdenschutzes auch die Schwelle für den Abschuss von Wölfen gesenkt (neu ist ein Schaden von 10 gerissenen Nutztieren anstatt von 15 nötig). Diese Änderungen zeigten während dem Alpsommer 2021 Wirkung.

Insbesondere die tiefere Schadensschwelle für Wolfsabschüsse führte zu einem rascheren Eingreifen. Dank des erhöhten Kredits des Bundes für den Herdenschutz (um 0.8 Mio. Franken auf insgesamt 3.7 Mio. Franken) konnten die höher als geplant angefallenen Aufwendungen aufgefangen werden. Auch konnte die finanzielle Beteiligung des Bundes an die Massnahmen der Kantone zum Herdenschutz deutlich erhöht werden. Für den Alpsommer 2022 wurden weitere Massnahmen im Rahmen des geltenden Rechts vorbereitet. Mit Verordnungsänderungen gestützt auf das Landwirtschaftsrecht soll die Alp- und Berglandwirtschaft gestärkt und der Anpassungsprozess an die neue Situation mit einer zunehmenden Grossraubtierpräsenz besser unterstützt werden. Um die traditionelle Alpwirtschaft zu unterstützen, wurden vom Parlament zusätzliche Finanzmittel in der Höhe von insgesamt 5.7 Mio. Franken für die Verstärkung des Herdenschutzes gesprochen.

Trotz dieser Massnahmen wächst der Wolfsbestand in der Schweiz rasch an. Per Ende 2021 wurden gemäss BAFU rund 150 Wölfe dokumentiert. Dabei wurden 15 Rudel bestätigt und in 10 dieser Rudel konnte zudem die Reproduktion nachgewiesen werden. Die durchschnittliche Wachstumsrate beträgt rund 30 % pro Jahr, was zu einer Verdoppelung des Bestandes innerhalb von drei Jahren führt. Die exponentiell wachsende Anzahl Tiere macht sich insbesondere in den Berggebieten bemerkbar, wo der Wolf immer wieder auf Menschen und Nutztiere trifft.

Trotz dem weiteren Ausbau des Herdenschutzes und der Senkung der Schadensschwelle in der JSV und auch wenn die administrativen Abläufe zwischen Bund und Kantonen noch verbessert werden können, zeigt das vergangene Jahr, dass das geltende JSG kein befriedigendes Wolfsmanagement erlaubt. Der Abschuss von Wölfen ist immer noch an das Auftreten eines grossen Schadens und an das Versagen des Herdenschutzes gebunden. Eine Spezialisierung von Wölfen bzw. Wolfsrudel, die wiederholt geschützte Weidetiere attackieren bzw. erbeuten, ist nachhaltig zu verhindern.

Mit technischen Herdenschutzmassnahmen (wie z. B. Zäune) und dem Einsatz von Herdenschutzhunden alleine können die Konflikte im Zusammenhang mit der exponentiell wachsenden Wolfspopulation in Zukunft nicht gelöst werden. Eine nachhaltige Wolfsregulation muss deshalb als weiterer Pfeiler des Herdenschutzes betrachtet werden. Eine rasche Gesetzesrevision, die den Wolfsbestand gezielt steuern lässt, sowohl in der Anzahl wie auch im Verhalten der Wölfe, bleibt das wichtigste Anliegen.

2.2 Rechtliche Situation auf Bundesebene

2.2.1 Ausgangslage

Das JSG trat am 1. April 1988 in Kraft. Auslöser dieser Totalrevision waren damals politische Vorstösse, die vor allem ein Gesetz verlangten, das von einer klaren, vom Gedanken des Artenschutzes getragenen Konzeption ausgeht. Diese wurde insbesondere durch die damals erst ratifizierte Berner Konvention, das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen, wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (SR 0.455), beeinflusst. Der Artenschutz erfuhr damals eine deutliche Stärkung.

Die Schutzbestimmungen zeigten Wirkung. Seither haben sowohl die Verbreitung als auch die Bestandsgrösse vieler geschützter Arten zugenommen, so beispielsweise von Alpensteinbock, Wildkatze, Weissstorch oder den meisten Arten der Greifvögel und der Spechte. Dies kann als Erfolg für den Artenschutz gewertet werden. Die Entwicklung führte allerdings auch zu einer Zunahme von Konflikten zwischen dem Aufkommen verschiedener Wildtierarten und den Interessen der Menschen. Dies zeigt sich insbesondere in der Landwirtschaft, indem wachsende Bestände von Arten wie Wolf und Biber teils grosse Schäden verursachen. Ein wesentliches Ziel des JSG ist deshalb auch die Konfliktlösung mit jagdbaren und geschützten Arten. Das Bedürfnis nach einem pragmatischen Umgang mit gewissen geschützten Arten kam in der Politik seit der Inkraftsetzung des JSG mit parlamentarischen Vorstössen immer stärker zum Ausdruck. Insbesondere der Wolf geriet mit der zunehmenden Ausbreitung und seinen Rudelbildungen ins Zentrum politischer Debatten.

2.2.2 Kommissionsinitiative

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) setzte sich an ihrer Sitzung vom 22. Oktober 2021 erneut mit der Herausforderung der zunehmenden Wolfspresenz in der Schweiz auseinander. Angesichts der mit dem raschen Wachstum der Wolfspopulation verbundenen Probleme, insbesondere in den Bergregionen, müsse rasch gehandelt werden, kam die Kommission zum Schluss. Es sei notwendig, zügig die nötige Handlungsfähigkeit herzustellen, damit die Ausbreitung des Wolfes wirksam kontrolliert werden könne. Sie beschloss, selber gesetzgeberisch tätig zu werden und reichte eine Kommissionsinitiative ein. Diese schlanke Ände-

nung des JSG zielt auf eine präventive Regulierung des Wolfsbestandes nach dem Vorbild der Regelung für das Steinwild ab. Das Anliegen der proaktiven Regulierung stand bei der letzten, gescheiterten Teilrevision des JSG im Vordergrund und war im Kern unbestritten, stellte die Kommission fest.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) war ebenso vom Handlungsbedarf und der Dringlichkeit überzeugt und stimmte der Initiative der UREK-S am 18. Januar 2022 mit 22 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

Bereits am 21. Februar 2022 startete die UREK-S mit der Konzeption eines Erlassvorentwurfs. Dabei unterstrich sie das ursprüngliche Anliegen, eine reduzierte und auf das Kernanliegen der präventiven Regulierung der Wolfspopulation ausgerichtete Vorlage auszuarbeiten. Sie beauftragte das BAFU, das die Kommission bei ihrer Arbeit unterstützt, mit der Erarbeitung eines Erlassentwurfs und des erläuternden Berichts. An der Sitzung vom 23. Juni 2022 verabschiedete die Kommission den Entwurf mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Für ein Zusammenleben von Mensch, Nutztier und Wolf werden mit Nachdruck ein pragmatisches Management und die hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen gefordert. Gemäss Begründung der Initiative soll mit der Änderung des JSG analog der Zuständigkeitsordnung für das (geschützte) Steinwild präventiv die Regulierung von Wolfsbeständen durch die kantonale Wildhut ermöglicht werden. Als zusätzliche Massnahme zum zumutbaren Herdenschutz soll die Regulierung von Wolfsbeständen zulässig sein, wo aufgrund einer hohen Wolfsdichte die Landwirtschaft gefährdet ist. Für diese Gebiete soll die Entfernung von Wolfsrudeln oder Teilen davon zulässig sein. Die geplanten Regulierungsmassnahmen sowie deren Zielsetzung (Stabilisierung oder Reduktion) sind von den Kantonen zu begründen. Wölfe, die auffallen, weil sie Siedlungen von Menschen bedrohlich nahekommen oder den Herdenschutz umgehen, sollen erlegt werden dürfen.

Das Kernstück dieser Vorlage ist die Neuregelung der Bestandesregulierung des Wolfes. Hierzu werden die Absätze 2 und 3 vom heute bestehenden Artikel 7 JSG in einen neuen Art. 7a mit der Überschrift «Regulierung von Steinböcken und Wölfen und Finanzierung von Massnahmen» überführt. Die Abs. 1, 4, 5 und 6 des bestehenden Art. 7 sind nicht Gegenstand dieser Teilrevision und bleiben unverändert mit der Überschrift «Artenschutz» bestehen. Mit dem neuen Art. 7a entfällt die Verpflichtung der Kantone zum Nachweis einer konkreten Schadenshöhe bei der Regulierung von Wolfsbeständen. Die Kantone sollen damit neu die Möglichkeit erhalten, mit der Zustimmung des BAFU Konflikte zwischen den Ansprüchen des Artenschutzes und den Interessen der Bevölkerung frühzeitig durch bestandsregulierende Eingriffe zu entschärfen, d. h. noch bevor ein Schaden eingetreten ist.

Durch das Aufnehmen der beiden geschützten Tierarten Steinbock und Wolf in den neuen Art. 7a Abs. 1 ist die Steuerung der Bestandsentwicklung dieser Tierarten durch regulative Eingriffe explizit vorgesehen. Der Zeitraum, in dem reguliert werden kann, wird beim Steinbock um einen Monat verlängert und bei Wolfsrudeln vom 1. September bis zum 31. Januar festgelegt.

Art. 12 Abs. 2 JSG, der jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere erlaubt, wird mit dem Tatbestand der «Gefährdung von Menschen» ergänzt. Damit wird eine Rechtslücke gefüllt. So können neu beispielsweise einzelne Bären oder Wölfe, die ihre natürliche Scheu verloren haben, erlegt werden. Die Kantone müssen nicht, wie bis anhin, auf die polizeiliche Generalklausel zurückgreifen.

2.3 Fazit

Bereits auf den Sommer 2022 wurden mehr finanzielle Mittel für den Herdenschutz gesprochen. Ein Entwurf für die Revision des JSG, welche eine Bestandesregulierung des Wolfes erlauben wird, liegt bereits vor. Auch der Bundesrat hat sich in seiner Mitteilung vom 31. August 2022 für eine wirksame Regulierung der Wolfspopulation ausgesprochen und unterstützt das Bestreben des Parlaments die Änderung des JSG zügig anzugehen.

Die Anliegen der Postulanten werden damit bereits adressiert. Aus diesem Grund ist der Regierungsrat der Ansicht, dass eine Standesinitiative des Kantons nicht mehr notwendig ist. Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, unterstützt er inhaltlich aber die Forderung der Postulanten nach rascher Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage, welche eine wirksame und auch präventive Regulierung des Wolfsbestandes ermöglicht.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 5/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Wald und Natur.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

