



27.07.2022

Erläuternder Bericht zur Änderung der Jagdverordnung (JSV, SR 922.01)

1 Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage / Einleitung	3
2	Grundzüge der Vorlage	3
3	Verhältnis zum internationalen Recht.....	3
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	4
5	Inkrafttreten der Änderung.....	6
6	Änderung anderer Erlasse.....	6
7	Auswirkungen	7
7.1	Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden.....	7
7.2	Auswirkungen auf die Wirtschaft / Umwelt / Gesundheit etc.....	7

1 Ausgangslage / Einleitung

Der Bundesrat und das Parlament hatten mit der Revision des Jagdgesetzes eine präventive Regulierung des Wolfes vorgeschlagen. Im Herbst 2020 lehnte die Bevölkerung in einer Volksabstimmung diese Anpassung des Jagdgesetzes ab.

Um die Situation in den Gebieten mit zunehmendem Wolfbestand kurzfristig zu entschärfen, hat der Bundesrat im Auftrag des Parlaments (Motionen UREK-N 20.4340, UREK-S 21.3002) die Jagdverordnung für den Alpsommer 2021 angepasst¹. Mit dieser Anpassung können die Kantone rascher in Wolfsbestände eingreifen. Auf den Alpsommer 2021 und erneut im Jahr 2022 wurde ausserdem der Herdenschutz mit zusätzlichen finanziellen Mitteln gestärkt.

Ende 2021 wurden rund 150 Wölfe dokumentiert. Dabei wurden 15 Wolfsrudel bestätigt und in 10 dieser Rudel die Reproduktion nachgewiesen. Die durchschnittliche Wachstumsrate beträgt aktuell rund 30 Prozent pro Jahr.

Vor diesem Hintergrund haben die UREK des Nationalrates und des Ständerates mittlerweile zugestimmt, eine neue Vorlage zur Änderung des Jagdgesetzes mit Fokus auf die proaktive Regulierung von Wölfen vorzubereiten, dies nach dem Vorbild der Regelung für das Steinwild (21.502 Pa. Iv. Wachsende Wolfsbestände geraten ausser Kontrolle und gefährden ohne die Möglichkeit zur Regulierung die Landwirtschaft). Der Ständerat hat der von der UREK-S erarbeiteten Vorlage bereits zugestimmt. Die Vorlage wird aktuell durch die UREK-N beraten.

Angesichts der aktuellen Herausforderungen für die Alpwirtschaft haben sich zudem 14 Schutz- und Nutzungsorganisationen auf gemeinsame Vorschläge für eine erneute Anpassung der Jagdverordnung geeinigt. Wolfabschüsse sollen rasch und gegenüber der Jagdverordnungsrevision 2021 weitergehend leichter möglich sein.

Mit seinem Vorschlag zur Anpassung der Jagdverordnung nimmt der Bundesrat die zentralen Vorschläge der Verbände innerhalb der geltenden Bestimmungen des Jagdgesetzes auf.

2 Grundzüge der Vorlage

Abschüsse von Wölfen werden in den Artikeln 4^{bis} und 9^{bis} JSV geregelt. Die Anpassung dieser beiden Artikel beinhaltet im Wesentlichen:

- Ermöglichung von Abschüssen in Rudelsituationen ohne Reproduktion (Art. 4^{bis} Abs. 1^{bis});
- Ermöglichung des Abschusses von Einzelwölfen bei einer erheblichen Gefährdung von Menschen (Art. 9^{bis} Abs. 1);
- Rascherer Abschuss von schadenstiftenden Einzelwölfen (Art. 9^{bis} Abs. 2 Bst. c und Abs. 3);
- Anrechnung von verletzten Tieren der Rinder- oder Pferdegattung an den Schaden (Art. 4^{bis} Abs. 2 und Art. 9^{bis} Abs. 3 JSV).

Zudem soll die Registrierung von Wolfsrissen mit der existierenden Tierverkehrsdatenbank verknüpft werden (Art. 10 Abs. 3 JSV).

3 **Mit dieser Verordnungsrevision soll zudem das Gesuch des Kantons Freiburg vom 29. November 2021 zur geringfügigen Anpassung des Objektblatts zum Wasservogelreservat Chevroux jusqu'à Portalban FR/VD, welches vom BAFU gutgeheissen wird, umgesetzt werden. Verhältnis zum internationalen Recht**

Alle vorgeschlagenen Regelungen entsprechen der Massgabe des internationalen Rechts.

¹ AS 2021 418

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4^{bis} Abs. 1^{bis}, 2 und 3 «Regulierung von Wölfen»

^{1bis} In Jahren ohne Fortpflanzung darf in Regionen, in denen der Wolfsbestand gesichert ist, ein Jungtier, das im Vorjahr geboren wurde, erlegt werden.

² Eine Regulierung bei Schäden an Nutztierbeständen ist zulässig, wenn im Streifgebiet eines Wolfsrudels innerhalb von vier Monaten mindestens 10 Nutztiere getötet worden oder zwei Tiere der Rinder- oder Pferdegattung oder Neuweltkameliden getötet oder schwer verletzt worden sind. Bei der Beurteilung der Schäden ist Artikel 9^{bis} Absatz 4 sinngemäss anwendbar.

³ Eine Regulierung bei erheblicher Gefährdung von Menschen ist insbesondere zulässig, wenn sich Wölfe eines Rudels aus eigenem Antrieb regelmässig innerhalb oder in unmittelbarer Nähe von Siedlungen aufhalten und sich dabei gegenüber Menschen zu wenig scheu oder aggressiv zeigen.

Absatz 1^{bis}: Wolfsrudel haben meist jedes Jahr Nachwuchs. Reproduzierende Wolfsrudel können heute gemäss Artikel 4^{bis} Absatz 1 der Jagdverordnung mit Zustimmung des Bundes reguliert werden, wenn sie «grossen Schaden» gemäss Art. 4^{bis} Abs. 2 JSV oder eine «erhebliche Gefährdung von Menschen» gemäss Art. 4^{bis} Abs. 3 verursacht haben. In Regionen, in denen sich mehrere Rudel nebeneinander eingerichtet haben und der Wolfsbestand entsprechend hoch ist, können sich Rudel in einem Jahr nicht erfolgreich fortpflanzen, zum Beispiel wegen Territorialkämpfen oder Nahrungskonkurrenz. Nicht reproduzierende Rudel umfassen mindestens drei Wölfe in einem abgegrenzten Gebiet, d.h. das Elternpaar sowie mindestens ein Jungtier das im Vorjahr geboren ist. In solchen Rudeln ohne aktuelle Reproduktion ist nach heutigem Recht eine Regulierung nicht möglich. Auch ein nicht reproduzierendes Rudel kann jedoch grossen Schaden anrichten oder Gefährdungssituationen verursachen. Mit dieser Verordnungsrevision soll diese Regelungslücke geschlossen und es nun ermöglicht werden, ein Jungtier, das im Vorjahr geboren wurde, erlegt werden können. Damit nicht irrtümlicherweise ein Elterntier erlegt und somit das Rudel zerstört wird, müssen die Kantone beim Abschuss besonders vorsichtig vorgehen. Bei der Anwendung von Absatz 1^{bis} soll der Abschuss eines Jungtiers, das im Vorjahr geboren ist, soweit möglich nur aus Gruppen von mindestens drei Wölfen getätigt werden.

Die Abgrenzung der «Regionen», in denen geprüft werden kann, ob der Wolfsbestand gesichert ist, sind gemäss Artikel 10^{bis} JSV im Konzept Wolf Schweiz zu definieren. Der Anhang 2 dieses Konzepts unterteilt die Schweiz derzeit in fünf Haupt-Kompartimente, welche eine gute räumliche Basis für das Grossraubtiermanagement darstellen. Für jedes dieser Hauptkompartimente lässt sich in Anwendung der «*Recommendations for an internationally coordinated wolf population management in the Alps*» der Plattform WISO der Alpenkonvention eine stets zu sichernde Anzahl Wolfsrudel definieren, um den Schutz der Alpenwolf-Population zu gewährleisten.

Absatz 2: Damit die neue Regelung nach Art. 4^{bis} Abs. 1^{bis} JSV angewendet werden kann, muss im Absatz 2 der Zusatz «..., das sich erfolgreich fortgepflanzt hat, ...» gestrichen werden. Absatz 2 wird zudem einerseits redaktionell angepasst, indem bei der Definition des «grossen Schadens» die Bestimmung des Artikels 9^{bis} Absatz 3 JSV für Risse bei Grossvieh-Gattungen, die auch für die Bestandsregulierung gilt, explizit ergänzt wird. Damit kann im letzten Satz von Absatz 2 auch der Verweis auf Art. 9^{bis} Abs. 3 JSV gestrichen werden. Andererseits wird die Regelung ausgeweitet, indem neu von Wölfen schwer verletzte Tiere der Rinder- oder Pferdegattung oder der Gattung der Neuweltkameliden als «grosser Schaden» angerechnet werden können. Unter «schwer verletzt» zu verstehen sind Verletzungen, die eine länger andauernde tierärztliche Pflege bedingen.

Absatz 3: Im Absatz 3 wird im ersten Satz das Wort «...insbesondere...» eingefügt. Damit wird ausgedrückt, dass die nachfolgende Auflistung der Tatbestände, die eine Regulierung eines Rudels wegen «Gefährdung von Menschen» ermöglichen sollen, weiter zu fassen ist. Zwar handelt es sich beim regelmässigen Aufsuchen von Siedlungen oder bei aggressivem Verhalten gegenüber Menschen um die wahrscheinlichsten Verhaltensweisen von wenig

scheuen Wölfen. Bei der Anwendung dieser Regelung dient der Anhang 5 des Konzepts Wolf Schweiz als Richtschnur.

Art. 9^{bis} Abs. 1, 2 Bst. c, 3 und 6 Satz 1 «Massnahmen gegen einzelne Wölfe»

¹ Der Kanton kann eine Abschussbewilligung für einzelne, nicht zu einem Rudel gehörende Wölfe erteilen, die erheblichen Schaden an Nutztieren anrichten oder Menschen erheblich gefährden.

² Ein erheblicher Schaden an Nutztieren durch einen einzelnen Wolf liegt vor, wenn in seinem Streifgebiet:

c. mindestens 8 Nutztiere innerhalb von vier Monaten getötet werden, nachdem früher bereits Schäden durch Wölfe zu verzeichnen waren.

³ Bei Tieren der Rinder- und Pferdegattung sowie bei Neuweltkameliden liegt ein erheblicher Schaden vor, wenn durch einen einzelnen Wolf innerhalb von vier Monaten mindestens zwei Nutztiere getötet oder schwer verletzt wurden.

⁶ Die Abschussbewilligung muss der Verhütung weiteren Schadens an Nutztieren oder der Verhütung weiterer erheblicher Gefährdung der Menschen durch diesen Wolf dienen.

Absatz 1: Absatz 1 wird in zweifacher Hinsicht ergänzt. Zum einen ermöglicht die Formulierung « ... nicht zu einem Rudel gehörende...» implizit den Abschuss von Einzelwölfen innerhalb von Rudelterritorien. Gemäss den Erfahrungen der letzten Jahre zeigt sich, dass einzelne, nicht zu einem Rudel gehörende oder von einem Rudel verstossene Einzelwölfe auch eine Zeit lang in Rudelrevieren herumstreifen und Schaden anrichten können. Deshalb müssen die Artikel 4^{bis} JSV und 9^{bis} JSV im selben Gebiet überlagernd anwendbar sein. Damit allerdings Fehlabschüsse von Rudelwölfen vermieden werden können und die Einschätzung, welcher Wolf einem Rudel zugehörig ist und welcher nicht, plausibel dargelegt werden kann, braucht es eine enge Überwachung des Wolfbestands in einer Region.

Zum andern wird Absatz 1 ergänzt mit «...oder Menschen erheblich gefährden.» Damit wird eine in Art. 12 Abs. 2 des Gesetzes bestehende Lücke vorerst über die Verordnung gefüllt. Der Bundesrat kam bereits 2017 zum Schluss, dass unabhängig davon, ob ein Wolf mit problematischem Verhalten aus einem Rudel stamme oder ob es sich dabei um ein Einzeltier handle, ein Abschuss zum Schutze der Menschen möglich sein solle; eine unterschiedliche Regelung sei sachlich nicht zu begründen (BBI 2017 6132). Das Parlament ist dieser Argumentation 2019 bei der Anpassung des Jagdgesetzes gefolgt. Der Entscheid von Bundesrat und Parlament, die Unterscheidung von Art. 12 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 4 JSG – wonach nur bei einer Regulierung, nicht aber bei einem Abschuss eines einzelnen Wolfes die Gefährdung des Menschen als Grund herangezogen werden kann, im Rahmen der Teilrevision zu beseitigen – legt den Schluss nahe, dass es sich bei dieser unterschiedlichen Regelung nicht um eine gewollte Unterscheidung des Gesetzgebers handelt, sondern vielmehr um eine Lücke die es zu schliessen gilt. Der Bundesrat nutzt nun seine Möglichkeit, die im JSG festgestellte Lücke im Rahmen seiner Vollzugskompetenz zu füllen, indem er die Massnahme für gefährliche Einzeltiere auf Verordnungsstufe regelt. Bei nächster Gelegenheit soll die Regelung in das Gesetz aufgenommen werden.

Absatz 2: In Gebieten, in denen die Wölfe bereits früher Schäden angerichtet haben, und diese somit Gebiete mit bekannter Wolfspräsenz sind, wird die Schadensschwelle von 10 auf 8 Nutztierisse gesenkt. Eine noch tiefere Schadensschwelle zur Bemessung des nach Art. 12 Abs. 2 JSG verlangten «erheblichen Schadens», zum Beispiel 5 Nutztierisse, erscheint dem Bundesrat nicht angezeigt. Oft werden bei einem einzelnen Ereignis bereits 5 oder 6 Schafe gerissen. Bei der Schadensschwelle von 8 Nutztierissen sind also in vielen Fällen zumindest wiederholte Angriffe notwendig, bevor ein Wolf abgeschossen werden kann. Bei einer Schadensschwelle von 5 Nutztierissen dagegen könnte fast jeder Einzelwolf rasch abgeschossen werden, was der Definition des «erheblichen Schadens» widerspräche.

Absatz 3: Dieser Absatz wird inhaltlich ausgeweitet, indem neu von Wölfen schwer verletzte Tiere der Rinder- oder Pferdegattung oder der Gattung der Neuweltkameliden als «grosser Schaden» angerechnet werden können. Die Erläuterungen oben zu Art. 4^{bis} Abs. 2 JSV gelten sinngemäss.

Absatz 6: Infolge der Ergänzung von Absatz 1 mit «... oder Menschen erheblich gefährden.» muss ebenfalls der Absatz entsprechend ergänzt werden.

Art. 9^{ter} «Einzelabschuss eines Wolfs aus einem Rudel»

Bei einer schweren und unmittelbar drohenden Gefahr für den Menschen durch einen Wolf eines Rudels kann der Kanton in Abweichung von Artikel 4 Absatz 1 ohne Zustimmung des BAFU den Abschuss des Wolfes anordnen.

Dieser neue Artikel eröffnet den Kantonen die Möglichkeit, dass ein Wolf eines Rudels, der plötzlich und unvorhergesehen Leib und Leben von Menschen bedroht, unverzüglich abgeschossen werden kann. Eine Zustimmung des BAFU kann in einer solch dringlichen Situation nicht vorausgesetzt und eingeholt werden. Da die Regelung sehr eng begrenzt ist, besteht kein Widerspruch zu Art. 12 Abs. 4 JSG, der bei der Regulierung eine Zustimmung des Bundes vorsieht. Allerdings müssen die Kantone in solchen Fällen gemäss Artikel 12 ff. NHG so rasch wie möglich eine begründete und beschwerdefähige Abschussverfügung publizieren, damit das BAFU oder die beschwerdeberechtigten Organisationen nötigenfalls die korrekte Anwendung der Bestimmung gerichtlich überprüfen lassen können. Mit dieser neuen Regelung und der Ergänzung des Artikels 9^{bis} Absatz 1 JSV bietet das Jagdrecht den nötigen juristischen Rahmen. Damit sollte sich die Anwendung der polizeilichen Generalklausel in vielen Fällen erübrigen. Ein Eingreifen gemäss dem neuen Artikel 9^{ter} ist bereits dann erlaubt, wenn sich das Verhalten des Wolfes zu einem potentiellen aggressiven Verhalten entwickeln kann.

Art. 10 Abs. 3 «Entschädigung und Schadenvergütung»

³ Der Bund leistet die Abgeltung für Nutztiere unter den folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Nutztiere sind in der Tierverkehrsdatenbank gemäss Artikel 45b Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966² zum Zeitpunkt des Risses korrekt registriert; und
- b. der Kanton übernimmt die Restkosten.

Dieser Absatz wird ergänzt mit der Verknüpfung der Erhebung von Grossraubtierrissen und deren Entschädigung mit der Tierverkehrsdatenbank des Bundes, welche die Meldepflicht für Vieh allgemein regelt (Verordnung über die Identitas AG und die Tierverkehrsdatenbank, SR 916.404.1). Dies ermöglicht Bund und Kantone eine bessere Vollzugskontrolle und führt damit zu einem klareren und einfacheren Vollzug. Ein korrekter Eintrag bedeutet, dass die Tiere nicht nur in der Datenbank eingetragen sein müssen, sondern dass der Wechsel in die Sömmerungshaltung rechtzeitig erfolgen muss.

5 Inkrafttreten der Änderung

Die Inkraftsetzung der revidierten JSV ist auf den 1. Juli 2023 geplant.

6 Änderung anderer Erlasse

Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung vom 21. Januar 1991

Anhang 1: Reservate von internationaler Bedeutung

Nr.	Lokalität	Kantone	Aufnahme	Revision(en)
-----	-----------	---------	----------	--------------

² SR 916.40

5 Chevroux jusqu'à Portalban FR, VD 1991 2001/2015/2023

Mit dieser Verordnungsrevision soll das Gesuch des Kantons Freiburg vom 29. November 2021 zur geringfügigen Anpassung des Objektblatts zum Wasservogelreservat Chevroux jusqu'à Portalban FR/VD umgesetzt werden. Da sich bei der Abgrenzung des Reservats zu den angrenzenden Siedlungen Vollzugsprobleme ergeben, beantragt der Kanton, eine Grenzbereinigung so rasch als möglich umzusetzen. Das BAFU hat das Gesuch inhaltlich geprüft und der Bundesrat heisst die Anpassung gut.

7 Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden

Die Vorlage hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden.

7.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft / Umwelt / Gesundheit etc.

Die Vorlage hat keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Mit der Vorlage werden erleichterte Eingriffsmöglichkeiten für die Kantone bei Wolfsrudeln und bei Einzelwölfen geschaffen, was zur Entspannung bei der Bevölkerung im Berggebiet beitragen wird. Die Vorlage leistet somit einen Beitrag zum Schutz der Alpwirtschaft.