

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Biodiversität und Landschaft
3003 Bern
martin.baumann@bafu.admin.ch

Zürich, 3. Mai 2021

Vernehmlassung zur Revision der Jagdverordnung (JSV, SR 922.01)

Sehr geehrter Herr Baumann
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) dankt für die Gelegenheit, zur Revision der eidgenössischen Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV; SR 922.01) im Rahmen des aktuellen Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können.

Grundsätzliche Anmerkungen

Mit der Volksabstimmung vom 27. September 2020 wurde der Gesetzesentwurf zum revidierten Jagdgesetz abgelehnt. Damit wurde auch die Vorlage des Bundesrats zur Änderung der Jagdverordnung vom 8. Mai 2020 obsolet. Im Anschluss an den Volksentscheid hat das Parlament die beiden gleichlautenden Motionen UREK-NR 20.4340 und UREK-SR 21.3002 überwiesen und damit den Bundesrat mit einer Revision der Jagdverordnung im Rahmen des bestehenden Jagdgesetzes beauftragt. Obwohl die Motionen von beiden Parlamentskammern getragen werden, ist das Vorgehen von Bundesrat und Parlament – kurz nach einem Volksentscheid die gleiche Materie regeln und auf Druck der Bergkantone bereits im Sommer eine Lösung präsentieren zu wollen – aus demokratischer Sicht heikel. Ebenso kritisch sieht die TIR die auf die Wolfsproblematik beschränkte politische Diskussion. Das Schweizer Jagdrecht weist nicht nur im Bereich der Wolfsregulation, sondern auch in vielen weiteren arten- und tierschutzrelevanten Bereichen erheblichen Handlungsbedarf auf (so beispielsweise bezüglich noch immer zugelassener tierschutzwidriger Jagdmethoden wie insbesondere der Baujagd, der Verwendung von Bleimunition, der Bestimmung der jagdbaren Arten und Schonzei-

ten, der fehlenden Möglichkeit von Tierärztinnen und Tierärzten, Wildtieren eine bewilligungsfreie erste Notversorgung gewähren zu dürfen, etc.). Entsprechend erscheint das aktuelle Vorgehen von Parlament und Bundesrat als politischer Schnellschuss, der Gefahr läuft, den an der Abstimmung vom 27. September 2020 geäusserten Volkswillen zu missachten. Der Volksentscheid kann nicht nur dahingehend verstanden werden, dass die Schweizer Bevölkerung lediglich den vorsorglichen Abschuss von Wölfen und die Kompetenzverschiebung bezüglich der Regulierung von Wolfsbeständen hin zu den Kantonen abgelehnt hat. Vielmehr lässt er auch eine Interpretation zu, wonach sich das Stimmvolk grundsätzlich einen zeitgemässen Umgang mit Grossraubtieren in der Schweiz wünscht, der nicht nur die wirtschaftlichen Anliegen der Bergkantone, sondern in einer umfassenden Weise ebenso Artenschutz-, Tierschutz- und Biodiversitätsaspekte berücksichtigt. Durch die im vorliegenden Revisionsentwurf vorgesehenen Lockerungen der Voraussetzungen für die Regulierung von Wolfsbeständen und den Abschuss von Einzelwölfen präsentiert der Bundesrat erneut keine nachhaltige Lösung für das Zusammenleben von Mensch und Wolf, sondern zementiert die Ansicht, dass Grossraubtiere – insbesondere Wölfe – in der Schweiz keinen Platz hätten. Die Akzeptanz von Raubtieren wird in der Bevölkerung nicht dadurch erhöht, dass diese abgeschossen werden, sobald sie raubtiertypisches Verhalten an den Tag legen. Damit eine echte Koexistenz von Menschen und Wildtieren auf Dauer möglich ist, sollte stattdessen vielmehr das Verständnis für Wölfe und andere Wildtiere gefördert werden, insbesondere mittels vermehrter Aufklärung und Information der Bevölkerung in Bezug auf die Verhaltensweisen der Tiere sowie auf die Vermeidung von Schäden und kritischen Situationen, aber auch hinsichtlich ihrer positiven Einflüsse auf die Biodiversität. In diesem Sinne lehnt die TIR die mit der vorliegenden Revision der Jagdverordnung vorgeschlagene einseitige Erleichterung der Regulierung von Wolfsbeständen und des Abschusses von Einzelwölfen vollumfänglich ab.

Schutzplichten der Nutztierhalter nach TSchG

Durch die vorliegende Revisionsvorlage zu wenig betont wird erneut die Verantwortung der Nutztierhaltenden, die sich aus der Schweizer Tierschutzgesetzgebung ergibt. Insbesondere stossend ist der Umstand, dass die Herdenschutzmassnahmen noch immer als "selbstgewählte" Aufgaben der Tierhalter angesehen werden. Als Hauptargument für die Lockerung des Schutzes von Wölfen wird die von ihnen ausgehende Gefahr für landwirtschaftliche Nutztiere wie auch für den Menschen vorgebracht. Die grösste Gefahr für die Nutztiere stellt allerdings nicht der Wolf dar: Den jährlich rund 400 Nutztierriissen durch Wölfe stehen alleine mehr als 4000 Schafe gegenüber, die jedes Jahr in den Schweizer Alpen aus anderen Gründen als durch Wolfsrisse umkommen (Bundesstudie AlpFUTUR). Sie erfrieren, verhungern, stürzen ab, erkranken, verfangen sich im Stacheldraht oder werden vom Blitz getroffen. Die Gefähr-

derung der Nutztiere auf Schweizer Alpen geht somit weniger von Grossraubtieren aus als vielmehr von der Nachlässigkeit ihrer Halter, die die Tiere häufig mangelhaft oder gar nicht behirten. Rechtliche Massnahmen zum Schutz der Nutztiere auf der Alp sollten – im Einklang mit der Tierschutzgesetzgebung, die die Hauptverantwortung für den Schutz von in Obhutsverhältnissen gehaltenen Tieren klar dem Tierhalter überträgt – in erster Linie deren Halter in die Pflicht nehmen. Diese haben für das Wohlergehen ihrer Tiere zu sorgen. Gelingt es einem Wolf, ein Nutztier zu greifen, wirft dies vor allem Fragen danach auf, ob der Halter den Schutz- und Betreuungspflichten, die er seinen Tieren gegenüber hat, genügend nachgekommen ist (vgl. dazu ausführlich Bianca Körner/Christine Künzli/Katerina Stoykova/Vanessa Gerritsen, Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2019 – Jahresanalyse des landesweiten Tierschutzstrafvollzugs unter besonderer Berücksichtigung der an Schafen begangenen Tierschutzverstösse, November 2020, Onlinepublikation: https://www.tierimrecht.org/documents/3727/Analyse_Schweizer_Tierschutzstrafpraxis_2019_Gutachten.pdf, S. 112 ff.). Der Fokus sollte daher weg von den Grossraubtieren hin zur Verantwortung der Nutztierhaltenden und einem griffigen Herdenschutz verlegt werden. Der Umstand, dass das Ergreifen von – vom Staat subventionierten – Herdenschutzmassnahmen weiterhin freiwillig bleiben soll, zementiert das Ungleichgewicht zwischen den tierlichen (sowohl jenen der Grossraubtiere wie auch jenen der durch Risse betroffenen Nutztiere) und den menschlichen Interessen. Vor dem Hintergrund des ausdrücklichen Schutzes der Tierwürde in der Schweizer Verfassung und im Schweizer Tierschutzrecht ist diese Überbetonung der wirtschaftlichen Interessen der Landwirtschaft im Zusammenhang mit jagdrechtlichen Bestimmungen nicht zulässig.

Verstärkung des Herdenschutzes

Die TIR begrüsst zwar die Bestrebungen des Bundesrats, den Herdenschutz durch den vorliegenden Verordnungsentwurf zu stärken, allerdings gehen diese zu wenig weit und stehen in einem Missverhältnis zu den beabsichtigten Lockerungen des Wolfsschutzes. Wenn tatsächlich die Absicht eines Kompromisses zwischen den Anliegen der "Verlierer" und der "Gewinner" der Abstimmung vom 27. September 2020 verfolgt wird, dann hätten die Bestimmungen über die Stärkung des Herdenschutzes deutlich strenger und klarer ausfallen müssen. Insbesondere sollten Risse von Nutztieren, die nicht durch zumutbare Herdenschutzmassnahmen geschützt waren, niemals für die Beurteilung der Zulässigkeit von Regulierungsmassnahmen bzw. von Abschüssen einzelner Tiere herangezogen werden können. Das Argument der "erstmaligen Wolfspräsenz" greift angesichts der aktuellen Bestandesentwicklung in der Schweiz zu kurz und verkennet, dass der Wolf schweizweit präsent ist und auch in tiefere Regionen vordringt. Ein Nutztierhalter sollte sich angesichts seiner tierschutzrechtlichen Verantwortung daher nicht auf den Standpunkt stellen können, er habe keine zumutbaren Herdenschutzmassnahmen zu ergreifen, weil der Wolf in seiner Region bislang nicht präsent gewesen sei.

Im Sinne einer tatsächlichen Stärkung des Herdenschutzes hat es der Bundesrat vorliegend zudem verpasst, ein ausdrückliches Verbot von unbeaufsichtigten Geburten auf Alpen und Weiden vorzusehen. Die entsprechende Fürsorgepflicht ergibt sich bereits aus der tierschutzrechtlichen Verantwortung des Halters seinen Tieren gegenüber. Dementsprechend sollte ein ausdrückliches Verbot in den Verordnungstext integriert werden. Ebenso ist der aktuelle Revisionsentwurf dahingehend zu kritisieren, dass es der Bundesrat unterlassen hat, die in Art. 10^{ter} Abs. 1 lit. d des Verordnungsentwurfs erwähnten "weiteren wirksamen Massnahmen" im Entwurf selbst oder in den Erläuterungen weiter zu konkretisieren.

Kantonale Kompetenzen

Weiter kritisiert die TIR die in den Erläuterungen erwähnte Kompetenz der Kantone, "nicht schützbares Weideflächen" auszuscheiden. Werden solche durch die Kantone bezeichnet und ereignen sich darauf Nutztierrisse, können diese im Zusammenhang mit der Regulierung von Wölfen zur Beurteilung des Schadens angerechnet werden. Durch diesen Beurteilungsspielraum auf kantonaler Ebene wird der bereits auslegungsbedürftige Begriff der "zumutbaren Herdenschutzmassnahmen" zusätzlich relativiert. Der weitgehende Beurteilungsspielraum führt zudem zu unterschiedlichen kantonalen Lösungen und damit zu Rechtsungleichheiten und -unsicherheiten.

Missachtung verfassungsmässiger Grundsätze

Die Senkung der Schadensschwelle für die Zulässigkeit der Regulierung von Wolfsbeständen bzw. des Abschusses von Einzelwölfen sowie der Umstand, dass die Ergreifung von Herdenschutzmassnahmen auch weiterhin in der Entscheidkompetenz des Tierhalters liegen soll, widersprechen schliesslich dem im Schweizer Recht verankerten Verhältnismässigkeitsprinzip (Wahl des mildesten Mittels) und lassen den in der Bundesverfassung sowie in der Schweizer Tierschutzgesetzgebung verankerten Tierwürdeschutz nahezu vollständig ausser Acht. Eine solche Regelung ist völlig unverhältnismässig und trägt der Forderung der Berner Konvention nach Ergreifung von Präventionsmassnahmen im Sinne eines mildereren Mittels zu wenig Rechnung. Der Abschuss von Tieren geschützter Arten darf immer nur als ultima ratio verstanden werden und ist ausschliesslich dann zulässig, wenn alle anderen geeigneten und mildereren Mittel ausgeschöpft worden sind. Nicht zuletzt verpflichtet der sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesstufe verankerte Schutz der Tierwürde die schweizerischen Gesetz- und Verordnungsgeber, im Umgang mit Tieren besonders rücksichtsvoll vorzugehen, lässt sich doch aus der Anerkennung ihrer Würde und der dadurch gebotenen Achtung ihres Eigenwerts auch eine gewisse Existenzberechtigung ableiten. Auch das Bundesgericht hat

bereits 1989 in BGE 115 IV 248, E. 5 festgehalten, dass lediglich ein umfassender Lebensschutz für Tiere den ethischen Empfindungen unserer Gesellschaft gerecht wird.

Gestützt auf die dargelegten Ausführungen lehnt die TIR die vorliegende Anpassung der Schweizer Jagdverordnung überwiegend ab. Oberstes Ziel der Jagdgesetzgebung und der ihr zugehörigen Jagdverordnung muss es sein, den Schutz wild lebender Tiere zu stärken – nicht zu schwächen. Auch unter Berücksichtigung des Volksentscheids vom 27. September 2020 sollte der Bundesrat von einer einseitigen Lockerung des Wolfsschutzes absehen. Vielmehr sollte er im Rahmen seiner Rechtsetzungskompetenz auf Verordnungsstufe in den Bereichen Arten-, Tier- und Umweltschutz in Erfüllung seiner Schutzaufgabe mutige Lösungen für einen nachhaltigen Umgang mit Wildtieren formulieren.

Für die Prüfung unserer Argumente danken wir Ihnen bereits im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

Stiftung für das Tier im Recht (TIR)

MLaw Isabelle Perler
Rechtswissenschaftliche Mitarbeiterin

lic. iur. Andreas Rüttimann
Rechtswissenschaftlicher Mitarbeiter