



Vortrag

betreffend Gegenvorschlag der Finanzkommission zur Verfassungsinitiative «Für einen Kanton Bern mit regulierbarem Grossraubtierbestand!»; Änderung des Gesetzes über Jagd und Wildtierschutz (JWG)

Fassung für die Vernehmlassung

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	2
1.1	Initiative	2
2.	Gegenvorschlag der Finanzkommission	2
2.1	Vorbemerkungen	2
2.2	Zielsetzung des Gegenvorschlags	3
2.3	Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen des Gegenvorschlags	3
2.4	Befristung	4
3.	Verfahren der Volksabstimmung	5
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	5
5.	Auswirkungen	5
5.1	Finanzielle Auswirkungen	5
5.2	Personelle und organisatorische Auswirkungen	6
5.3	Auswirkungen auf die Gemeinden	6
5.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6
6.	Ergebnis der Vernehmlassung	6
7.	Antrag der Finanzkommission	6

1. Ausgangslage

1.1 Initiative

Die Initiative «Für einen Kanton Bern mit regulierbarem Grossraubtierbestand!» ist am 27. April 2023 eingereicht worden. Mit der Initiative wird beabsichtigt, die Grundlagen zu schaffen, um dem Kanton Bern mehr Autonomie und Kompetenzen bei der Regulierung von und beim Schutz vor Grossraubtieren einzuräumen. Mit dem Verfassungsauftrag der Berner Stimmbevölkerung soll sich der Kanton Bern beim Bund besser einbringen können, wenn es um die Regulierung von Wolf, Luchs, Bär und Goldschakal geht. Weiter soll gemäss den Darlegungen des Initiativkomitees der Kanton dadurch seinen Handlungsspielraum besser ausnutzen können. Die Kantone Uri (Art. 49 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Uri¹) und Wallis (Art. 14a der Verfassung des Kantons Wallis²) haben in ihren Verfassungen ähnlich- bzw. gleichlautende Bestimmungen wie der vorgeschlagene Initiativtext eingefügt.

Der Regierungsrat hat mit Regierungsratsbeschluss vom 17. Mai 2023 (RRB 546/2023) das gültige Zustandekommen der Initiative festgestellt. Der Regierungsrat hat die Initiative innerhalb der gesetzlichen Frist von zwölf Monaten beraten und sie am 8. Mai 2024 mit dem Antrag, die Initiative für gültig zu erklären und sie abzulehnen, an den Grossen Rat überwiesen. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags hat der Regierungsrat verzichtet. Den Antrag auf Ablehnung hat er damit begründet, dass das Bundesrecht den Kantonen, insbesondere hinsichtlich der Beschränkung und Regulierung des Bestands von Grossraubtieren, praktisch keinen Handlungs- bzw. Regelungsspielraum lasse.

Das Büro des Grossen Rates hat die Vorberatung der Volksinitiative gemäss den geltenden Zuständigkeiten der Finanzkommission (FiKo) übertragen. Die FiKo ist neben ihrer Hauptfunktion als Kommission für Finanz- und Wirtschaftsfragen auch die zuständige Sachbereichskommission für die Bereiche Land- und Forstwirtschaft sowie Jagd. Die FiKo stellt die Gültigkeit der Initiative nicht in Frage. Gemäss Artikel 150 Absatz 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG)³ entscheidet der Grosse Rat innert neun Monaten seit der Überweisung der Initiative durch den Regierungsrat über deren Gültigkeit sowie über die Annahme oder Ablehnung. Bei einer Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs werden neun zusätzliche Monate eingeräumt, wenn der Grosse Rat oder die vorberatende Kommission beschliesst, den Entwurf eines eigenen Gegenvorschlags auszuarbeiten (Art. 151 Abs. 1 PRG).

2. Gegenvorschlag der Finanzkommission

2.1 Vorbemerkungen

Die vorliegende Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Die FiKo hat beschlossen, einen Entwurf eines eigenen Gegenvorschlags auszuarbeiten. Zu diesem Zweck ist das Gesetz vom 25. März 2002 über Jagd und Wildtierschutz (JWG)⁴ mit einem neuen Artikel 21a zu ergänzen.

Die Initiative enthält einerseits ein Verbot der Förderung des Grossraubtierbestands, andererseits einen Auftrag an den Gesetzgeber, Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und zur Regulierung des Bestands zu erlassen. Die FiKo unterstützt dieses Anliegen im Grundsatz, ist jedoch der Auffassung, dass eine Verankerung in der Verfassung nicht stufengerecht ist. Eine bloss allgemeine Gesetzesdelegation an den Grossen Rat ohne konkrete Eckwerte ist zudem zu unspezifisch. Deshalb schlägt sie mit ihrem Gegenvorschlag konkrete Änderungen auf Gesetzesstufe vor.

¹ RB 1.1101

² SGS 101.1

³ BSG 141.1

⁴ BSG 922.11

Ein Gegenvorschlag hat sich inhaltlich an der Volksinitiative zu orientieren. Obwohl auf Kantonsstufe nicht explizit geregelt, ist der Grundsatz der Einheit der Materie von Bundesrechts wegen einzuhalten. Der Gegenvorschlag muss somit den gleichen Regelungsgegenstand betreffen und einen sachlichen Zusammenhang zur Initiative aufweisen. Deshalb hat die FiKo darauf verzichtet, Bestimmungen zur Regulierung des Bibers in den Gegenvorschlag aufzunehmen, dessen Schadenpotential ähnlich gross ist wie das der Grossraubtiere. Der Biber ist jedoch kein Grossraubtier.

2.2 Zielsetzung des Gegenvorschlags

Analog zur Initiative sieht der Gegenvorschlag vor, dass der Kanton keine Massnahmen ergreifen darf, um den Grossraubtierbestand zu fördern. Gegenüber der Volksinitiative, die einen Gesetzgebungsauftrag enthält, soll der Gegenvorschlag den Kanton explizit dazu auffordern, seinen Handlungsspielraum hinsichtlich der Regulierung und Beschränkung des Grossraubtierbestands auszunutzen. Als eine für die Bestandesregulierung mögliche weitere, und gegenüber dem Abschuss mildere Alternative schlägt die FiKo vor, die schadenstiftenden Rudel durch Sterilisation zu regulieren. Damit würde der Schaden an den Nutztieren zwar nicht unmittelbar abgewehrt. Diese Massnahme sollte jedoch mittel- bis langfristig eine schadensmindernde Wirkung zeigen, da durch den ausbleibenden Nachwuchs in einem Rudel die Wolfspopulation sinken würde. Schliesslich ist es der FiKo ein Anliegen, dass keine zusätzlichen Schutzmassnahmen für die Nutztiere ergriffen werden, wenn sie ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen.

2.3 Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen des Gegenvorschlags

Artikel 21a

Absatz 1 des Gegenvorschlags

Die Grossraubtiere sind in den letzten Jahrzehnten in die Schweiz zurückgekehrt. Seit 1995 sind regelmässig Wölfe aus den italienisch-französischen Alpen in die Schweiz zugewandert. Während Bären bisher nur vereinzelt in der Schweiz aufgetaucht sind und sich hier bislang nicht niedergelassen haben, sind Wölfe und Luchse in der Schweiz wieder fest ansässig. Im Kanton Bern sind bisher lediglich Einzeltiere auf der Suche nach einem Revier durchs Kantonsgebiet gezogen – ein Wolfsrudel hat sich bislang nicht angesiedelt. Luchse sind hingegen fester Bestandteil der Fauna des Kantons.

In Analogie mit der Volksinitiative fordert die FiKo, dass der Kanton jetzt und in Zukunft keine Massnahmen ergreifen darf, die den Grossraubtierbestand direkt fördern und dass dies auch in Zukunft ausgeschlossen ist. Ihr ist bewusst, dass der Kanton aktuell keine solchen Massnahmen umsetzt und keine solchen in Planung sind. Sie schlägt jedoch – ein Anliegen der Initiative aufnehmend – vor, dass dies auch in Zukunft ausgeschlossen ist.

Absatz 2 des Gegenvorschlags

Der FiKo ist bewusst, dass die Gesetzgebungskompetenz zur Regulierung schadenstiftender Grossraubtiere vollständig Sache des Bundes ist und der Bund entsprechend die Voraussetzungen für eine Regulierung und Beschränkung des Grossraubtierbestands in seiner Gesetzgebung festlegt. Für die konkrete Umsetzung der Massnahmen sind jedoch die Kantone verantwortlich. Mit dem vorliegenden Absatz soll sicherstellt werden, dass die zuständige kantonale Fachstelle ihren Handlungsspielraum zugunsten der Regulierung und Beschränkung des Bestands von Grossraubtieren ausschöpft. Dazu gehört in erster Linie, dass sie unmittelbar nach Überschreiten der Schadschwelle bzw. bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zur proaktiven Regulierung die gemäss Bundesrecht vorgesehenen Massnahmen gegen die Grossraubtiere ergreift (Abschuss oder als Alternative neu Sterilisation).

Absatz 3 des Gegenvorschlags

Anstelle des Abschusses möchte die FiKo neu vorsehen, dass eine Regulation der Wolfsrudel durch Sterilisation in Betracht gezogen werden kann. Die Sterilisation ist nach Auffassung der FiKo ein weniger gravierender Eingriff in die Natur als ein Abschuss. Die Tiere werden am Leben gelassen. Der Eingriff soll dazu führen, dass der Bestand der Tiere mittel- und langfristig reguliert wird und dadurch der Schadensdruck abnimmt. Die Verwaltung hätte damit zur Wahrnehmung ihres Auftrags eine zusätzliche und neu im Gesetz explizit genannte Möglichkeit.

Absatz 3 ist als Kann-Formulierung ausgestaltet, es besteht keine Verpflichtung zur Vornahme dieser Option. Die Auswirkungen der Sterilisation auf das Verhalten der Tiere einerseits sowie auf das Rudelgefüge andererseits sind ungewiss, da es bisher kaum wissenschaftliche Erkenntnisse dazu gibt, ob sich das Verhalten der Tiere verändert und das soziale Gefüge der Rudel erhalten bleibt.

Da eine Sterilisation von Tieren aus einem Rudel faktisch auf eine Bestandesregulierung hinausläuft, braucht es hierfür die Genehmigung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). Das BAFU hat sich im Rahmen einer Vorabklärung gegenüber der Sterilisation kritisch gezeigt. Die FiKo ist jedoch der Ansicht, dass die Sterilisation anstelle des Abschusses ein prüfenswerter und gangbarer Weg ist.

Der Kanton Bern soll nach Ansicht der FiKo in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Bundes ein Pilotprojekt initiieren, um erste Erkenntnisse mit dieser Vorgehensweise zu gewinnen.

Absatz 4 des Gegenvorschlags

Das JWG verfolgt das Ziel, die von Wildtieren verursachten Schäden auf ein tragbares Mass zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 Bst. d JWG). Gemäss Artikel 12 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG)⁵ sind die Kantone verpflichtet, Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden zu treffen. Die Verordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV)⁶ legt zudem fest, welche Schutzmassnahmen vor Grossraubtieren zumutbar sind (vgl. Art. 10b JSV). Das Ergreifen von Schutzmassnahmen ist freiwillig. Jedoch werden die Nutztierrisse an die Schadschwelle nur dann angerechnet, wenn vorgängig die zumutbaren Schutzmassnahmen ergriffen wurden (Art. 4c Abs. 1 und Art. 9b Abs. 3 JSV). Als zumutbare Schutzmassnahmen gelten Elektrozäune und Herdenschutzhunde, sowie «weitere Massnahmen der Kantone», die diese in Absprache mit dem BAFU festlegen, wenn die vom Bund vorgesehenen Schutzmassnahmen nicht ausreichen (Art. 10b Abs. 2 Bst. d JSV).

Die FiKo spricht sich dafür aus, die bestehenden Massnahmen zu belassen bzw. weiterzuführen. Der Kanton soll jedoch nur zusätzliche Schutzmassnahmen definieren dürfen, die ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen.

2.4 Befristung

Der neue Artikel 21a JWG soll vorerst befristet für die Dauer von acht Jahren in Kraft treten. Die Befristung von Gesetzen und Verordnungen ist insbesondere sinnvoll bei der Regelung nur temporär auftretender Probleme, bei Problemen, die durch andere Massnahmen nach einer bestimmten Zeit dauerhaft gelöst werden können, oder bei Erlassen, bei denen unsicher ist, welche Wirkungen sie haben werden. Die Entwicklung des Grossraubtierbestands und insbesondere die Wirkung der vom Bund per 1. Februar 2025 in Kraft gesetzten revidierten Jagdverordnung, die – wie bereits seit 1.12.2023 befristet – auch die proaktive

⁵ SR 922.0

⁶ SR 922.01

Regulierung von Wolfsrudeln vorsieht, sind im aktuellen Zeitpunkt ungewiss. Vor diesem Hintergrund soll der neue Artikel 21a befristet in Kraft gesetzt werden.

3. Verfahren der Volksabstimmung

Eine Verfassungsinitiative unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 61 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Bern [KV]⁷), desgleichen ein allfälliger Gegenvorschlag dazu (Art. 61 Abs. 1 Bst. b KV). Eine Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag findet gleichzeitig statt (Art. 60 Abs. 2 KV).

Sollte die Initiative vorbehaltlos zurückgezogen werden (Art. 156 PRG), würde über die als Gegenvorschlag ausgearbeitete Gesetzesänderung nur abgestimmt, falls dazu ein Referendum zustande käme. Ansonsten käme es nicht zu einer Volksabstimmung (Art. 62 Abs. 1 Bst. a KV). Eine Volksabstimmung würde zudem entfallen, wenn kein Referendum zustande käme und die Initiative unter der Bedingung zurückgezogen worden wäre, dass gegen den Gegenvorschlag kein Referendum ergriffen wird bzw. kein Referendum zustande kommt (= bedingter Rückzug; vgl. Art. 157 PRG). Würde bei einem bedingten Rückzug der Initiative hingegen das Referendum zustande kommen, wäre über Initiative und Gegenvorschlag abzustimmen (gleichzeitig); ein Volksvorschlag wäre ausgeschlossen (Art. 157 Abs. 3 PRG).

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Der Umgang mit Grossraubtieren wird in den Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 (Engagement 2030) nicht erwähnt.

5. Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für einen Abschuss eines Wolfes lassen sich nicht pauschal festlegen. Die anfallenden Kosten hängen insbesondere davon ab, wie viele Nächte angesessen werden müssen, bis es zu einem erfolgreichen Abschuss kommt. Für einen Wolfsabschuss ist nach Angaben der WEU mit Kosten von ca. CHF 5'000 bis CHF 15'000 zu rechnen.

Die Angaben zu den möglichen Kosten des Fangs und der Sterilisation eines Wolfs wurden von den zuständigen Stellen der WEU zusammengetragen und beruhen auf Schätzungen: Die Erfahrungen der Stiftung KORA Raubtierökologie und Wildtiermanagement, z.B. im Kanton Waadt, zeigten, dass für den Fang eines Wolfes mit Kosten in der Höhe einer hohen fünfstelligen Summe zu rechnen sei (Personalressourcen), hinzu kommen Sachkosten. Der Hauptgrund für die bedeutend höheren Kosten eines Fangs gegenüber den Kosten für einen Abschuss liege darin, dass die maximal mögliche Schussdistanz für die Narkotisierung viel kleiner sei (max. 30 – 40 Meter) als für einen Abschuss (max. 200 – 300 Meter). Sich einem Wolf so nahe annähern zu können, sei aufgrund der hohen Intelligenz und dem ausgeprägten Geruchssinn dieser Tierart sehr zeitaufwendig. Auch der Fang eines Wolfes mit Fallen sei sehr zeitaufwendig. Die FiKo kann nachvollziehen, dass die Kosten für Fang und Sterilisation wohl höher sind als bei einem Abschuss.

Da unklar ist, wie viele Tiere sterilisiert werden müssten, ist die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen für den Kanton nicht möglich. Im jetzigen Zeitpunkt ist auch keine Aussage darüber möglich, wie sich die für den Fang und die anschliessende Sterilisation anfallenden Kosten längerfristig entwickeln würden, da

⁷ BSG 101.1

betreffend Grossraubtiere keinerlei Erfahrungswerte zu den Auswirkungen dieser Massnahme bestehen. Der Kanton Bern wird mit dem angestrebten Pilotprojekt auch im Bereich der Kosten wertvolle neue Erkenntnisse gewinnen können.

5.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen

Eine effektive Regulation von Wolfsrudeln, wie sie das Bundesrecht ermöglicht, benötigt mehr Personal als heute zur Verfügung steht (Wildhut und Fachbearbeitung). Aktuell gibt es im Kanton Bern noch keine Wolfsrudel. Gemäss den Erfahrungen aus dem Kanton Graubünden liegt der Personalbedarf offenbar bei ca. einer 50 – 100%-Stelle pro Rudel. Dieser Aufwand fällt unabhängig von dem neuen Artikel 21a Absatz 2 JWG an. Nach Einschätzung der WEU wäre eine Regulation mittels Sterilisation indes aufwendiger und würde entsprechend zu dem ohnehin anfallenden personellen Mehraufwand noch hinzukommen.

Eine effektive Regulierung von Wolfsrudeln, wie sie das Bundesrecht ermöglicht, benötigt gemäss Darstellung der WEU zusätzliche personelle Ressourcen. Aktuell gibt es im Kanton Bern noch keine Wolfsrudel. Aus Sicht der FiKo ist darum eine Aussage zum genauen Stellenbedarf verfrüht.

5.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

5.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine wesentlichen bzw. anderen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft als diejenigen, welche die bereits heute bestehenden bundesrechtlichen Regelungen haben.

6. Ergebnis der Vernehmlassung

[wird später eingefügt]

7. Antrag der Finanzkommission

[wird später eingefügt]

Beilagen

– Synopse JWG - Gegenvorschlag der FiKo