

Der Umgang mit geschützten Tieren, insbesondere die Regulierung von Grossraubtieren

Rechtsgutachten im Auftrag von JagdSchweiz

Version 0.3 / Zürich / 15. Februar 2008

Dr. iur. Thomas M. Müller

unter Mitarbeit von

lic. iur. Thierry Hiestand

und

cand. iur. Bojan Petkovic



MEYER · MÜLLER · ECKERT

PARTNER - ZÜRICH / ZUG

Vorwort

Die Rückkehr der Grossraubtiere begann 1971, als erstmals in der Schweiz Luchse ausgesetzt wurden. Auch bei den anderen beiden Grossraubtierarten, Bär und Wolf, ist die Ansiedlung weitgehend vom Menschen gemacht. In den nächsten Jahren ist vermehrt mit einwandernden Grossraubtieren bzw. mit Nachwuchs in der Schweiz zu rechnen.

Die Frage, die sich heute stellt, ist also nicht jene, ob wir die Grossraubtiere wollen oder nicht. Die Schweizer Bevölkerung muss vielmehr klären, wie und wo Grossraubtiere in unserer Kulturlandschaft integriert werden können.

Wäre die Schweiz eine ursprüngliche, menschenleere Naturlandschaft, würde sich zwischen Grossraubtieren und Beutetieren bald ein natürliches und biologisches Gleichgewicht einstellen. Aufgrund von Lebensraumveränderungen in der Schweiz und der Mehrfachnutzung der Landschaft durch den Menschen kann dieses natürliche Gleichgewicht nicht entstehen. Grossraubtiere sind gegenüber ihren Beutetieren im Vorteil, weil sie sich besser an die vom Menschen erstellten Siedlungs- und Verkehrsnetze anpassen können (Kulturfolger) und nicht von einem bestimmten Habitat abhängen (keine Habitatbindung). Dies führt zu einem lokalen und regionalen Rückgang der Beutetiere und einem Rückgang der Artenvielfalt. Der Rückgang der Beutetiere führt dann letztlich auch zu einer Bedrohung des Lebensraums der Grossraubtiere.

Diese Wechselwirkung wurde zwischenzeitlich erkannt. Sämtliche Initiativen und Bestrebungen zum Schutz der Grossraubtiere legen in jüngerer Zeit das Schwergewicht auf die Erhaltung der Artenvielfalt und die Nutzung derselben durch den Menschen. Ein starker und gesunder nutzungsfähiger Wildbestand ist der wichtigste Erfolgsfaktor für die erfolgreiche Ansiedlung von Grossraubtieren. Die Notwendigkeit der Regulierung von Grossraubtieren bei Gefährdung von Populationen der wildlebenden Beutetiere ist heute allgemein anerkannt.

Als Kulturfolger sind Grossraubtiere in der Lage, Lebensräume bis tief in Siedlungen und Agglomerationen des Menschen hinein zu besiedeln. Sie können Haustiere, etwa Pferde oder Hunde, erbeuten. Bären besuchen ausserdem sehr gerne Abfallsammelstellen, Fischteiche und Bienenhäuser und richten dort Schäden an. Deshalb sind die Auswirkungen von Grossraubtieren mancherorts gravierend; die Akzeptanz in der Bevölkerung für ihre Anwesenheit schwindet.

JagdSchweiz möchte dazu beitragen, dass die Einstellung gegenüber den Grossraubtieren in der Schweiz verbessert wird. Dies ist durch die Minimierung der negativen Auswirkungen möglich, was durch eine Regulierung – in Einzelfällen auch mit Abschüssen - zu erreichen ist. Bei den Instrumenten für ein lösungsorientiertes Vorgehen herrschen bestimmte

Ungewissheiten; es gibt Fragezeichen bei der Interpretation der geltenden nationalen Gesetze und der von der Schweiz ratifizierten internationalen Verträge. Ist für die Regulierung der Grossraubtierpopulationen gar eine Teilrevision des Jagdgesetzes nötig?

Zur Klärung dieser Frage hat JagdSchweiz deshalb ein rechtliches Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten, das wir hier vorstellen dürfen, soll als Interpretationshilfe dazu beitragen, die Integration der Grossraubtiere in unsere Kulturlandschaft nach vielen Jahren des Stillstandes auf eine solide Basis zu stellen und endlich zu verwirklichen.

Jon Peider Lemm, Präsident JagdSchweiz

S-chanf, Februar 2008

INHALTSÜBERSICHT

- INHALTSVERZEICHNIS
- LITERATURVERZEICHNIS
- MATERIALIEN
- ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	11
2. Zusammenfassung	11
3. Ausgangslage	15
4. Historische Grundlagen	15
5. Arten- und Lebensraumschutzrecht.....	20
5.1 Schweiz	20
5.2 Internationaler Arten- und Lebensraumschutz	22
6. Berner Konvention	23
6.1 Einleitung.....	23
6.2 Regelungsbereich.....	24
6.3 Kollision der Schutzobjekte	27
6.4 Ökologische Erfordernisse	29
6.5 Kulturelle Erfordernisse	30
6.6 Eurasischer Luchs (<i>Lynx lynx</i>)	30
6.6.1 Allgemein.....	30
6.6.2 Allgemeine Regulierung durch Nutzung	31
6.7 Braunbär (<i>Ursus arctos</i>) und Wolf (<i>Canis lupus</i>)	31
6.8 Regulierung gemäss Art. 9.1 BeK.....	32
6.8.1 Vorbemerkung	32
6.8.2 Subsidiarität.....	32
6.8.3 Bestand.....	33
6.8.4 Schutz der Pflanzen- und Tierwelt.....	34
6.8.5 Zivilrechtlicher Schaden	35
6.8.6 Öffentliche Interessen.....	35
6.8.7 Nutzung.....	35
6.9 Ergebnis	36
7. Habitatrichtlinie.....	36
7.1 Einleitung.....	36
7.2 Regelungsbereich zum Artenschutz.....	37
7.2.1 Vorbemerkung	37
7.2.2 Artikel 12.....	38
7.2.3 Artikel 16.....	38
7.3 Leitlinien für die Bewirtschaftung von Grossraubtieren (Guidelines)	39
7.4 Ergebnis	41
8. Biodiversitätskonvention	42
8.1 Einleitung.....	42

8.2	Regelungsbereich.....	43
8.3	Gründe für den Verlust von genetischen Ressourcen in der Schweiz.....	43
8.4	Widerherstellung von Beständen an Grossraubtieren	44
8.5	Bewahrung von lebensfähigen Populationen von Beutetieren	45
8.6	Ergebnis	46
9.	Jagdgesetzgebung.....	47
9.1	Einleitung.....	47
9.2	Jagdliche Nutzung von Grossraubtieren (Art. 7.2 BeK)	48
9.3	Regulierungstatbestände	48
9.4	Regulierung zum Schutz der Lebensräume und der Erhaltung der Artenvielfalt (Art. 7 Abs. 2 JSG).....	49
9.4.1	Einleitung.....	49
9.4.2	Lebensraum	51
9.4.3	Artenvielfalt.....	51
9.5	Tatbestand der Einzel- und Bestandesmassnahme (Art. 12 Abs. 2 und 4 JSG).....	52
9.5.1	Wildschaden.....	52
9.5.2	Bestandesmassnahmen (Art. 12 Abs. 4 JSG)	54
9.5.3	Einzelmassnahmen (Art. 12 Abs. 2 JSG)	55
9.5.4	Übersicht.....	56
10.	Umsetzung Konzept BAFU	57
10.1	Vorbemerkung.....	57
10.2	Artenvielfalt (Art. 7 Abs. 2 JSG, Ziff. 4.4.3 al. 4 Konzept Luchs)	58
10.3	Einzelmassnahme (Art. 12 Abs. 2 JSG)	60
10.4	Bestandesmassnahme (Art. 12 Abs 4 JSG)	60
10.5	Ergebnis	61
11.	Schluss.....	62

LITERATURVERZEICHNIS

Biber-Klemm, Susette, Rechtsinstrumente des Völkerrechts zum Schutze der natürlichen Lebensräume von Tieren und Pflanzen, Diss, Basel, 1992 (zit.: Biber-Klemm, Rechtsinstrumente)

dieselbe, Die Rechtmässigkeit des Schadensbegriffs in den Konzepten Wolf und Luchs des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, Gutachten im Auftrag von Pro Natura, Basel (zit.: Biber-Klemm, Rechtmässigkeit)

Blankenhorn, Hans-Jörg, Jagd 2, Von 1875 bis heute, Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)

Blötzer, Gotthard, Waldrecht, Natur- und Landschaftsschutzrecht, Jagdrecht, Skript zu den Vorlesungen Wald- und Naturschutzrecht I/II ETH Zürich, 2002, http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/lehr/lehr_31.pdf

Burckhardt, W., Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1931

Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./ Vallender, Klaus A., Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich 2002

Fleiner-Gerster, Th., Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft II, Basel 1989

Forum Biodiversität Schweiz, Biodiversität in der Schweiz, Zustand, Erhaltung, Perspektiven, Wissenschaftliche Grundlagen für eine national Strategie, verschiedene Autoren, Bern 2004 (zit.: Biodiversität)

Gore, Al, Wege zum Gleichgewicht, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 2007

Hagenbach, Bernhard, Beiträge zur Geschichte des Jagdrechtes auf dem Gebiete der Schweiz, Zürich 1971

Keller, Peter M./Zufferey, Jean-Baptiste/Fahrländer Karl Ludwig, Kommentar NHG, Zürich 1997

Koordinierte Forschungsprojekte zur Erhaltung und zum Management der Raubtiere in der Schweiz (KORA); www.kora.ch;

- Dokumentation Luchs, 2004
- Dokumentation Wolf, 2005
- Dokumentation Bär, 1999

Large Carnivore Initiative for Europe (IUCN), www.iucn.org;

- Action Plan for the conservation of the Eurasian Lynx (*Lynx lynx*), Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention), Nature and environment, No. 112 (zit.: Action Plan Lynx)
- Action Plan for the conservation of the wolves (*Canis lupus*), Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention), Nature and environment, No. 113 (zit.: Action Plan wolves)
- Action Plan for the conservation of the Brown Bear (*Ursus arctos*), Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention), Nature and environment, No. 114 (zit.: Action Plan Bear)

Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2007). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission. Final draft May 2007 (zit.: Guidelines)

Lüönd, Karl, Den Jägern auf der Spur, 125 Jahre und eine Zukunft für JagdSchweiz, Salm-Verlag, Wohlen/Bern 2007

Maurer, Hans, Grundzüge des Artenschutzrechts der Schweiz und umliegender Länder, Bundesamt für Umwelt, Rechtsgutachten 2005

Müller, Kurt, Jagd 1, Die Entwicklung der Jagd bis zum Bundesgesetz von 1875, Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)

Jones, Wendy/Eldridge, Jon, Solva Joao/Murphy Patrick/Goss Simon, Natura 2000, Newsletter "Natur" der europäischen Kommission GD Umwelt, Nummer 21, Februar 2007, zit.: Natura2000

Rausch, Heribert 2005: Panorama des Umweltrechts. Schriftenreihe Umwelt NR. 226. 4. Auflage. Bundesamt für Umwelt Wald und Landschaft, Bern

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, CBD, Sustaining life on Earth, April 2000 (ISBN 92-807-1904-1), www.cbd.int, (zit.: Sustaining life)

Sollenberger, J., Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905

MATERIALIEN

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung – Ständerat (1984), 484 ff.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung – Nationalrat (1985), 2140 ff.

Botschaft des Bundesrates betreffend das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume und betreffend eine Änderung des Artenschutz Übereinkommens vom 23.04.1980, BBl 1980 Bd. III 225 ff. (zit: Botschaft-BeK)

Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vom 27.04.1983, BBl 1983 Bd. II 1197 ff. (zit.: Botschaft-JSG)

Bundesamt für Umwelt,

- Konzept Luchs Schweiz, 2004 (zit.: Konzept Luchs)
- Konzept Wolf Schweiz, 2004 (zit.: Konzept Wolf)
- Auswertungsbericht zur Anhörung (Vernehmlassung) der Konzepte Luchs und Wolf Schweiz - Frühjahr 2004, 2004 (zit.: Auswertungsbericht Luchs/Wolf)
- Auswertungsbericht Konzept Bär (zit.: Auswertungsbericht Bär)
- Konzept Bär, Managementplan für den Braunbären in der Schweiz (zit.: Konzept Bär)

Explanatory Report on the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (ETS No. 104), (zit.: Explanatory Report)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBI	Bundesblatt
BeK	Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention, SR 0.455)
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BV	Bundesverfassung (SR 101)
CBD	Convention on Biological Diversity
Diss	Dissertation
f., ff.	folgende, fortfolgende
FN	Fussnote
i.V.m.	in Verbindung mit
JSG	Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20.06.1986 (Jagdgesetz, SR 922.0)
JSV	Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 28.02.1988 (Jagdverordnung, SR 922.01)
KORA	Koordinierte Forschungsprojekte zur Erhaltung und zum Management der Raubtiere in der Schweiz
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz (SR 451)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Vgl.	Vergleiche
VRS	Verordnung über die Regulierung von Steinbockbeständen (SR 922.27)
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert

1. Einleitung

- 1 Die vorliegende Arbeit behandelt rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Regulierung von Grossraubtieren als geschützte Tierarten vor dem Hintergrund des geltenden Arten- und Lebensraumschutzrechts in der Schweiz.
- 2 Dabei geht es im Wesentlichen um die Frage, ob die vom BAFU vorgelegten Konzepte für Wolf, Luchs und Bär mit dem anwendbaren Recht übereinstimmen.

2. Zusammenfassung

- 3 Mit der Aufnahme der Jagd in das Programm des Schweizerischen Verfassungs- und Bundesrechts stehen vor allem *wirtschaftliche Interessen* der Kantone und der Nutzer an einem hohen Bestand an wildlebenden Tieren im Vordergrund. Das wirtschaftliche Monopol bzw. das Regalrecht verbleibt bei den Kantonen. Die Kompetenz des Bundes und die entsprechende Verfassungsgrundlage sind heute mit dieser historischen Komponente in Art. 79 BV verankert.
- 4 Die Ausrottung von gefährdeten Tierarten führt in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts zu einer Stärkung des *Artenschutzes* (Schutz der heimischen, wildlebenden Tierarten). Die BeK ist von diesem Schutzgedanken geprägt. Sämtliche heimischen, wildlebenden Tiere werden erfasst (Art. 1 Abs. 1 BeK) und unter Schutz gestellt. Bestimmte Arten erhalten besonderen Schutz (Art. 1 Abs. 2 BeK).
- 5 Die Bedrohung des Lebensraumes und die Vernichtung der Artenvielfalt führen in der Folge zu einem Umdenken vom Artenschutz zur *Erhaltung der Artenvielfalt* und die Nutzung derselben durch den Menschen. Die Biodiversitätskonvention unterscheidet nicht mehr zwischen geschützten und nicht geschützten Arten, sondern stellt sämtliche Arten in ihrem biologischen und genetischen Bestand unter Schutz. Art. 1 Biodiversitätskonvention bestimmt als erstes Ziel der Konvention die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile. Die Konzeption der Biodiversitätskonvention berücksichtigt damit wieder verstärkt die Nutzungsinteressen der Menschen an der biologischen Vielfalt, wie dies schon in Art. 79 BV verankert ist.
- 6 Die Bedrohung der Lebensräume der Beutetiere und die Zunahme der Grossraubtiere führen zu Nutzungskonflikten mit der Landwirtschaft und den an der Jagd Berechtigten. Im Anwendungsbereich der BeK wurden in der Folge *Aktionspläne erlassen*, welche erstmals Konzepte oder Managementpläne für die *Regulierung von Grossraubtieren* vorsehen.
- 7 Mit der Zeit treten Vertragsstaaten der BeK der EU bei, und es besteht zunehmend das Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung, welche im europäischen Rechtsgefüge vollzogen werden kann. Beim Erlass der *Habitatrichtlinie* stehen ebenfalls Aspekte der Artenvielfalt im Vordergrund. Gemäss Artikel 2 hat die Habitatrichtlinie die Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen zum Ziel. Das Konzept des Artenschutzes der BeK wird in die Habitatrichtlinie übernommen. In Anwendung der Habitatrichtlinie hat die Kommission Leitlinien zur Bewirtschaftung von Grossraubtieren erlassen (*Guidelines*). Diese gehen nicht mehr von einem absoluten Schutz

der Grossraubtiere aus, sondern legen die Rahmenbedingungen für die Regulierung der Grossraubtiere fest. Die Habitatrichtlinie findet für die Schweiz keine Anwendung. Aufgrund der inhaltlichen Überschneidung mit der BeK hinsichtlich des Artenschutzes können die Guidelines unter Berücksichtigung der spezifischen Verhältnisse in der Schweiz (veränderte landwirtschaftliche Nutzung, Zerstückelung der Lebensräume, Überbauung und Zersiedlung der Landschaft, wirtschaftliche Interessen und kantonales Regal) analog angewendet werden.

- 8 Die historische Entwicklung beginnt mit den wirtschaftlichen Interessen an der Nutzung der wildlebenden Tieren. Diese wirtschaftlichen Interessen sind in der Verfassung als Regalrecht der Kantone verankert. Die historische Entwicklung wird mit den Aktionsplänen, mit der Biodiversitätskonvention (Artenvielfalt) und der Habitatrichtlinie mit den Leitlinien für die umfassende Regulierung von Grossraubtieren abgeschlossen.
- 9 Im Gegensatz zur verfassungsmässigen Ordnung geben die BeK und die Biodiversitätskonvention den Vertragsstaaten weitgehende Freiheit in der nationalen Umsetzung. Der Umgang mit Grossraubtieren als geschützte Tierarten ist im nationalen Arten- und Lebensraumschutzrecht im JSG geregelt. Das JSG ist auf die Zielsetzung, welche sich aus der historischen Entwicklung bzw. aus der verfassungs- und völkerrechtlichen Grundlagen ergibt (Artenvielfalt, Artenschutz und wirtschaftliche Interessen), ausgerichtet.
- 10 Das JSG ist wesentlich vom Aspekt der Artenvielfalt geprägt: *Erster Zweck* des Jagdgesetzes ist die *Erhaltung der Artenvielfalt und der Lebensräume* der heimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere und Vögel (Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG). Programmatisch wird damit der Aspekt der Artenvielfalt gemäss Art. 1 und Art. 8 lit. d und h Biodiversitätskonvention und Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK übernommen. Auch die europäische Habitatrichtlinie ist primär auf dieses Ziel ausgerichtet (Art. 2 Habitatrichtlinie).
- 11 Als *zweiter Zweck* erfolgt dann der Schutz der bedrohten Tierarten im Sinne des klassischen *Artenschutzes* (Art. 1 Abs. 1 lit. b JSG). Damit wird die rechtliche Grundlage geschaffen, um den spezifischen Schutzstatus von bestimmten Arten zu erfassen.
- 12 Gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG bezweckt das JSG sodann als dritter Zweck, den durch wildlebende Tiere verursachten Schaden zu begrenzen.
- 13 Schliesslich bezweckt das Gesetz als *vierter Zweck*, eine angemessene Nutzung der Wildbestände durch die Jagd zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 1 lit. d JSG). Dieser Zweck und der Zweck der Schadensbegrenzung gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG stehen im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Interessen der Kantone an der Nutzung ihres kantonalen Regals. Dieses Interesse wird von den zur Jagd Berechtigten identisch mitgetragen. Art. 1 Abs. 1 lit. d JSG trägt damit den wirtschaftlichen Interessen der Kantone und der Jagdberechtigten Rechnung, welche in Art. 25 aBV bzw. Art. 79 BV verankert sind. Dieses zwischen Bürger und Staat identische Nutzungsinteresse führt im Laufe des 20. Jahrhunderts zu einer Zunahme der Wildbestände in der Schweiz. Die jüngeren internationalen Abkommen knüpfen ebenfalls an dieses Nutzungsinteresse an (vgl. Art. 1 Biodiversitätskonvention). Damit haben wirtschaftliche Interessen an der Nutzung der Wildbestände eine zusätzliche völkerrechtliche Rechtsgrundlage erhalten.

- 14 Der Gesetzgeber hat drei Rechtsgrundlagen zur Regulierung von geschützten Tieren, darunter auch Grossraubtiere, vorgesehen:
- 15 (i) In erster Linie erlaubt Art. 7 Abs. 2 JSG eine Regulierung von geschützten Tieren zum Zweck des *Lebensraumschutzes und der Artenvielfalt*. Art. 7 Abs. 2 JSG übernimmt programmatisch die Aspekte der Erhaltung der Artenvielfalt und des Lebensraumschutzes gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG, Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK, Art. 1 und Art. 8 lit. d und h Biodiversitätskonvention und Art. 2 Habitatrichtlinie. Bei Zielkonflikten zwischen dem Zweck der Erhaltung der Artenvielfalt und dem Schutz der Lebensräume (Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG) und dem Schutz von bedrohten Tieren gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. b JSG bestimmt Art. 7 Abs. 2 JSG, dass geschützte Tiere zum Schutz der Artenvielfalt reguliert werden können.
- 16 Daneben erlauben *Nutzungskonflikte* eine Regulierung von geschützten Tieren, wenn (ii) einzelne geschützte Tiere einen erheblichen Schaden anrichten (Einzelmassnahme gemäss Art. 12 Abs. 2 JSG) oder (iii) wenn durch einen zu hohen Bestand ein Schaden oder eine erhebliche Gefährdung entsteht (Bestandesmassnahme gemäss Art. 12. Abs. 4 JSG). Bestandes- und Einzelmassnahme regeln die Nutzungskonflikte. Der Begriff Wildschaden bezieht sich auf den *Wildschadensbegriff im engeren Sinn* und umfasst den wirtschaftlichen Nachteil, die wirtschaftliche Einbusse oder der rechtliche Schaden, den eine geschützte Art durch Übernutzung ihres Lebensraums an der Artenvielfalt oder Gütern verursacht, an welchen wirtschaftliche Interessen bestehen. Dazu gehören gleichermassen wirtschaftliche Interessen an wildlebenden Tieren und an Nutztieren. Bei Zielkonflikten zwischen dem Schutz von bedrohten Tieren (Art. 1 Abs. 1 lit. b JSG) und der angemessenen Nutzung (Art. 1 Abs. 1 lit. d JSG) oder der Verhinderung von Schaden (Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG) bestimmen damit Art. 12 Abs. 2 und Abs. 4 JSG, dass Einzeltiere und der Bestand an geschützten Tieren reguliert werden dürfen. Das Nutzungsinteresse der Kantone und der an der Jagd Berechtigten an wildlebenden Tieren, welches historisch in Art. 79 BV verankert ist, findet damit auf der Stufe der Gesetzgebung Vorrang vor dem Schutz einzelner oder mehrerer geschützten Tieren.
- 17 Mit dieser Regelung hat sich der Bundesgesetzgeber für die Erhaltung der Artenvielfalt und den Schutz der Lebensräume und der Nutzung der Populationen von wildlebenden Tieren vor den Anliegen des Artenschutzes ausgesprochen. Diese Schwerpunktsetzung erfolgt in Anwendung des Schutzes der Artenvielfalt gemäss Biodiversitätskonvention, BeK und Habitatrichtlinie. Die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen im Rahmen der Nutzungskonflikte fliesst primär aus der traditionellen und wirtschaftlichen Nutzung der Populationen von wildlebenden Tieren durch die Kantone im Rahmen des kantonalen Jagdregals und durch die Jagdberechtigten.
- 18 Diese rechtliche Konzeption findet auf die Regulierung sämtlicher geschützter Tiere gleichermassen Anwendung. Luchs, Bär und Wolf gehören nicht zu den jagdbaren Tieren gemäss Art. 5 JSG und sind deshalb gemäss Art. 7 Abs. 1 JSG geschützt. Die oben erwähnten Regulierungsbestimmungen sind deshalb grundsätzlich auf die erwähnten Grossraubtiere gleichermassen anzuwenden. Das JSG enthält damit die notwendigen rechtlichen Grundlagen zur umfassenden Regulierung von Grossraubtieren. Eine Gesetzesänderung ist nicht notwendig.
- 19 Auf der Grundlage dieser Regulierungsbestimmungen hat das BAFU gemäss dem gesetzlichen Auftrag in Art. 10 Abs. 6 JSV Regulierungskonzepte für Luchs, Bär und Wolf erstellt.

Diese Konzepte wurden in breite Vernehmlassung gegeben. Sämtliche Interessenverbände hatten Gelegenheit Stellung zu nehmen. In formeller Hinsicht sind damit die Konzepte entsprechend des gesetzlichen Auftrages und der Guidelines erlassen worden.

- 20 Es liegt ein Gutachten vor, welches im Auftrag von Pro Natura erstellt wurde. Dieses stellt die Rechtmässigkeit der Konzepte des BAFU in Frage. Dieses Gutachten erfasst das Wesen der BeK grundsätzlich richtig, indem festgestellt wird, dass die BeK von einem ganzheitlichen Ansatz ausgeht (Seite 2), dass eine Nutzung des Luchses gemäss Art. 7.2 BeK (Seite 3) und eine Regulierung sämtlicher Grossraubtiere nach Art. 9.1 BeK möglich ist. Das Gutachten von Pro Natura ist jedoch stark vom Artenschutz, insbesondere vom Schutz besonders gefährdeter Arten geprägt und berücksichtigt die Aspekte der Artenvielfalt und Nutzungskonflikte gemäss Art. 79 BV, Habitatrichtlinie, Guidelines und Biodiversitätskonvention nicht oder zu wenig. Gerade aber die Regulierungsbestimmungen von Art. 7 Abs. 2 JSG und Art. 12 Abs. 2 und 4 JSG sind wesentlich vom Aspekt der Artenvielfalt und der Behebung von Nutzungskonflikten geprägt. Zudem geht das Gutachten von Pro Natura von einem falschen Begriff des Wildschadens aus.
- 21 Das Konzept Luchs Schweiz (darin eingeschlossen auch die Konzepte Bär und Wolf) sind für die Schweiz das richtige Instrument, um Aspekte der Artenvielfalt und Nutzungskonflikte im Zusammenhang mit der Erhaltung der Grossraubtiere zu regeln. Die Konzepte stimmen mit den rechtlichen Rahmenbedingungen überein. Insbesondere gehen die Konzepte von einem richtigen Wildschadenbegriff aus.
- 22 Die Konzepte enthalten eine Reihe von Voraussetzungen, welche von der rechtlichen Konzeption im JSG nicht gefordert werden. Diese Voraussetzungen sind stark vom Aspekt des Artenschutzes der geschützten Tiere geprägt. Die zu starke Berücksichtigung des Artenschutzes im Rahmen der Konzepte, macht diese nicht rechtswidrig, weil der klassische Artenschutz ebenfalls ein Bestandteil des JSG darstellt. Im Rahmen der Umsetzung der Konzepte ist jedoch entsprechend der gesetzlichen Grundkonzeption gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG und Art. 7 Abs. 2 JSG der Artenvielfalt und gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c und d JSG und Art. 10 Abs. 2 und 4 JSG den Nutzungskonflikten Vorrang und damit erhöhtes Gewicht beizumessen. Artenvielfalt und Nutzungsinteressen gehen – wie oben erwähnt - dem Artenschutz gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. b JSG vor.
- 23 Unter dem Aspekt der Artenvielfalt (Art. 7 Abs. 2 JSG) ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass die Beutetiere nicht nur deshalb bestehen, um den Lebensraum der Grossraubtiere zu gestalten. Die Beutetiere geniessen einen *eigenen völker- und bundesrechtlichen Schutzstatus*. Dieser Schutzstatus macht es notwendig, dass Grossraubtiere reguliert werden, wenn Populationen von Beutetieren gefährdet sind. Dies unabhängig davon, ob die Populationen der Beutetiere lokal durch die Einwirkung der Grossraubtiere oder aus anderen Gründen gefährdet werden.
- 24 Unter dem Aspekt der Nutzungskonflikte (Art. 12 JSG) ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass das kantonale Jagdregal gemäss Art. 79 BV durch Massnahmen des Bundes nicht verletzt oder vereitelt werden darf. Die Nutzung der Wildbestände durch die Kantone im Rahmen des kantonalen Jagdregals und der nutzungsberechtigten Jäger muss gewährleistet sein.

- 25 Daraus folgt, dass die Konzepte im Interesse der Artenvielfalt und im Interesse der Nutzung des Wildbestandes durch die Kantone im Rahmen des kantonalen Regals mehr Rechnung tragen müssen, indem sämtliche Voraussetzungen welche im Interesse des Artenschutzes in den Konzepten bestehen und die nicht von den rechtlichen Rahmenbedingungen gefordert werden, nicht oder nur zurückhaltend angewendet werden.

3. Ausgangslage

- 26 Am 21.07.2004 legt das Bundesamt für Umwelt (BAFU) das Konzept Luchs und das Konzept Wolf und am 25.07.2006 das Konzept Bär vor.
- 27 Vor Erlass der Konzepte finden Vernehmlassungsverfahren unter Einbezug der Kantone und sämtlicher Interessenverbände statt. Am 21.07.2007 legt das BAFU den Auswertungsbericht Luchs/Wolf und am 2.06.2006 den Auswertungsbericht Bär vor.
- 28 Die Koordinierte Forschungsprojekte zur Erhaltung und zum Management der Raubtiere in der Schweiz (KORA) legt die Forschungsberichte für Bär (Juni, 1999), Luchs (Oktober 2005) und Wolf (August 2005) vor.
- 29 Am 4.10.2001 reicht Theo Maissen eine Motion ein (Motion 01.3567). Danach soll der Wolf als geschütztes Tier im Sinne der BeK gestrichen werden. Im Ständerat wird mit 18:9 Stimmen der Überweisung zugestimmt. Der Nationalrat lehnt die Überweisung mit 86:77 Stimmen ab.
- 30 Am 09.09.2002 reicht die UREK-NR ein Postulat ein (Postulat 02.3393). Danach wird der Bundesrat beauftragt, dass die konventionelle und traditionelle Tierhaltung, insbesondere die Schafhaltung im Berggebiet weiterhin und im bisherigen Rahmen – d.h. ohne unzumutbare Einschränkungen für die Tierhalter – möglich ist. Der Bundesrat wird beauftragt, den in der BeK vom 19.09.1979 gegebenen Spielraum zugunsten der im betroffenen Gebiet ansässigen Bevölkerung voll auszuschöpfen, dies bei gleichzeitiger Beachtung der Konvention und im Sinne des Schutzes von Mensch und Tier vor dem Wolf.
- 31 Aufgrund der vermehrten Ausbreitung der Grossraubtiere in Europa leitet die Kommission eine Initiative zur Bewirtschaftung von Grossraubtieren ein. Am 07.05.2007 wird der erste Entwurf der Leitlinien (Guidelines) vorgelegt.

4. Historische Grundlagen

- 32 Im frühen Mittelalter kommt es auch in der Schweiz zu einer immer grösseren Beschneidung der freien Jagd. Durch die Einforstung herrenloser Wälder sichern sich die fränkischen Könige Rodungs- und Jagdrechte in grossen Teilen des Reiches. Im Hoch- und Spätmittelalter gehen die Jagdrechte wie die meisten anderen Regalien im Rahmen des Feudalisierungs-

prozesses allmählich von den Königen auf niedrigere Herrschaftsträger über. Die Jagd entwickelt sich zum herrschaftlichen bzw. grundherrlichen Privileg.¹

- 33 Mit der *helvetischen Republik* bzw. mit der französischen Idee erfolgt die Umwälzung der alten Ordnung. Im Jahre 1800 wird die Jagd allgemein freigegeben. Landleute und Untertanen der Städtekantone und der Untertanenländer verlangen die Aufhebung der willkürlichen Bewilligungsordnung und damit ihren Anteil an der Jagd. In der Folge setzt sich überall ein wildes Jagen ein, was einen fortschreitenden Niedergang des Wildbestandes zur Folge hat.²
- 34 Im Laufe der *Mediationszeit* kommen die grundherrlichen Regalrechte den Kantonen zu.³ Die Folge ist eine Fülle von kantonalen Jagdgesetzen und kantonalen Konkordaten.
- 35 Die *Bundesverfassung von 1848* behält den Kantonen die alten Regalrechte vor⁴ und enthält noch keine Bestimmung über die Jagd und Fischerei.⁵ Zwischen den Kantonen bestehen vereinzelte Konkordate.⁶
- 36 Der Rückgang der Wildbestände offenbart das Ungenügen der kantonalen Gesetze. Den Konkordaten ist kein dauernder Erfolg beschieden.⁷
- 37 Damit entsteht das Bedürfnis nach einer bundesrechtlichen Regelung. Zur Begründung wird auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der Jagd, der Fischerei und des Vogelschutzes und auf die Schwierigkeit eines wirksamen Schutzes bei den verwickelten Territorialverhältnissen der Kantone hingewiesen.⁸
- 38 Mit der *Bundesverfassung vom 29. Mai 1874* wird erstmals eine Bestimmung in die Verfassung aufgenommen. Aufgrund des Verbleibens der grundherrlichen Regalrechte bei den Kantonen (Art. 31 aBV) wird aus Art. 25 aBV keine Regalkompetenz des Bundes abgeleitet.⁹ Art. 25 aBV gibt dem Bund eine erstmalige und generelle Befugnis, Bestimmungen über die Ausübung von Fischerei und Jagd zu erlassen.

¹ Hagenbach, 1 ff.; Lüönd, 20 ff.; Müller, Jagd 1 (HLS).

² Hagenbach, 83; Lüönd, 28.

³ Fleiner-Gerster, N 14 zu Art. 25 BV.

⁴ Art. 31 Abs. BV.

⁵ Burckhardt, 185.

⁶ Vgl. Hinweise bei Burckhardt, 185.

⁷ Müller, Jagd 1 (HLS); Schollenberger, 244; Botschaft-JSG, 1199.

⁸ Burckhardt, 185.

⁹ Fleiner-Gerster, N 14 zu Art. 25 BV. Versuche, ein eidgenössisches Jagdregal einzuführen, sind gescheitert.

39 „Art. 25

Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Ausübung der Fischerei und Jagd, namentlich zur Erhaltung des Hochwildes sowie zum Schutze der für die Land- und Forstwirtschaft nützlichen Vögel zu treffen.“

- 40 Bei den Revisionsverhandlungen des Jahres 1873/74 gibt der Nationalrat, der Kommission des Ständerates folgend, der Bestimmung die oben erwähnte Fassung. Gegenüber einem Streichungsantrag wird bemerkt, der Artikel habe nicht den Sinn, dass der Bund in das einzelne sich einlassen, Patente und ähnliche Taxen aufstellen solle, er werde sich darauf beschränken, in allgemeinen Zügen festzustellen, inwiefern die Jagd dem Bürger erlaubt sein solle. Er werde deshalb hauptsächlich Bestimmungen erlassen über die Schonzeit; über die Jagdarten, über die Mittel, welche zur Jagd nicht verwendet werden dürfen.¹⁰
- 41 Zweck der Bestimmung ist die Erhaltung der Fische und des Wildes¹¹ bzw. die Erhaltung eines gesunden und regulierten Wild- bzw. Fischbestandes (Hege und Pflege).¹² Die Jagd- und Fischereipolizei umfasst die Regelung des Rechtes zu jagen und zu fischen: (1) In Bezug auf den Titel dieses Rechts, als Ausfluss der Berechtigung durch das Grundeigentum oder durch eine vom Staat verliehene Polizeierlaubnis (Patent) oder ein durch Verpachtung verliehenes Recht (Revier) und (2) in Bezug auf die Art der Ausübung dieses Rechts und die Bestimmung des Wildes und der Fischarten, die gejagt und gefangen werden dürfen. Das Erste ist grundsätzlich Sache der Kantone; das Zweite grundsätzlich Sache des Bundes.¹³
- 42 Das Interesse an der Erhaltung des Wildes wird durch die Einführung der Berechtigung zur Jagd bzw. des Jagdrechts mit den Personen, welche Träger dieses Rechts sind, verknüpft. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Berechtigung von vielen nach dem System des Jagdpatentes oder wenigen nach dem System der verpachteten Jagdreviere erteilt wird. Die Entscheidung über das Jagdsystem verbleibt bei den Kantonen.
- 43 Die Ordnung des Rechts zu jagen hat auch andere Interessen zu berücksichtigen, namentlich das fiskalische Interesse des Staates. Die Verfassungsbestimmung will zweifelsfrei den Kantonen die fiskalische Einnahmequelle aus dem Jagdrecht nicht entziehen. Damit hat auch der Staat bzw. haben die Kantone ein Interesse am Wildbestand.¹⁴
- 44 Art. 25 aBV ist also primär auf die Hebung des Wildbestandes und den daran geknüpften wirtschaftlichen Interessen der Kantone und der Jagdberechtigten ausgerichtet.
- 45 In 1875 wird das erste eidgenössische Jagdgesetz (Bundesgesetz über die Jagd und den Vogelschutz vom 17.09.1875) in Kraft gesetzt. Hervorzuheben sind die für die damaligen

¹⁰ Burckhardt, 186.

¹¹ Burckhardt, 186.

¹² Fleiner-Gerster, N 9 zu Art. 25.

¹³ Burckhardt, 186.

¹⁴ Vgl. ähnlich Burckhardt, 186.

Verhältnisse strengen Artenschutzbestimmungen. Dem Schutz der jagdbaren Wildtiere liegt nicht der Gedanke des Tierschutzes zugrunde – Bestände der einheimischen Raubtiere (Bär, Wolf, Luchs, Fischotter, Adler und Bartgeier) werden weiterhin reduziert. Es geht lediglich darum, die Jagdbestände aus wirtschaftlichen Gründen zu heben und zu erhalten.¹⁵

- 46 Die Teilrevision des Jagdgesetzes von 1925 dient im Wesentlichen der Verbesserung des in 1875 eingeschlagenen Weges. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, welche die ausserordentliche Entwicklung von Rehen, Gämsen und später Hirsch und Steinbock in der Schweiz in den letzten 120 Jahren bestimmen. Die Wildbestände wachsen so stark an, dass auch Gebiete ausserhalb der Schutzzonen immer mehr besiedelt werden.
- 47 Die Umweltbelastung des 20. Jahrhunderts und der Rückgang von gefährdeten Tierarten stellen neue Anforderungen an den Schutz von wildlebenden Pflanzen und Tieren.
- 48 In 1962 werden wegen Wildschäden und des Rückganges verschiedener wildlebender Tiere (vor allem Raubtiere) substanzielle Änderungen vorgenommen. Am Grundsatz der Hebung der Wildbestände hält man fest, führt aber gleichzeitig Bestimmungen zur Schadenabwehr ein. Auch der Gedanke des Naturschutzes findet nun Eingang in die Jagdgesetzgebung: Luchs, Bär, Biber, Fischotter, Auerhuhn, Haselhuhn und Adler werden geschützt.¹⁶
- 49 Die Idee, die Erhaltung der wildlebenden Pflanzen und Tiere auf internationaler Ebene zu gewährleisten, geht bis auf den Beginn des letzten Jahrhunderts zurück. Der Bundesrat organisiert am 19.11.1913 in Bern eine Weltkonferenz über den Naturschutz. Diese Konferenz führt zur Gründung der Internationalen Union zur Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen (World Conservation Union, IUCN) mit Sitz in Gland (VD).¹⁷
- 50 Kurz nach der Revision von 1962 bzw. am 19.09.1979 haben 18 Mitgliedstaaten des Europarates, Finnland und die Europäische Union die BeK unterzeichnet, welche den nationalen Schutz auf das Gebiet von Europa ausdehnt. Der Bundesrat hat dem Parlament dieses Abkommen mit Botschaft vom 23.04.1980 vorgelegt. Mit der BeK übernimmt die Schweiz keine neuen Verpflichtungen. Die BeK ist als Artenschutzabkommen konzipiert und beschränkt sich auf die Festlegung eines minimalen Standards zum Arten- und Lebensraumschutz. Sämtliche wildlebenden und heimischen Tier- und Pflanzenarten werden erfasst - bestimmte Arten werden unter besonderen Schutz gestellt.
- 51 Bei der nationalen Umsetzung der BeK besteht weitgehende Flexibilität, was dazu führt, dass zu Beginn die Schwergewichte bei der Umsetzung in der Verhinderung der Ausrottung von bestimmten Arten im Vordergrund steht. Es geht damit anfänglich um den Artenschutz von gefährdeten Tieren (z.B. Luchs). Parallel erfolgt die aktive Ansiedlung des Luchses in der Schweiz.

¹⁵ Blankenhorn, Jagd 2 (HLS).

¹⁶ Blankenhorn, Jagd 2 (HLS).

¹⁷ Botschaft-BeK, 227, www.iucn.org.

- 52 Am 27.04.1983 legt der Bundesrat die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor (Botschaft-JSG), welche am 25.09.1984 im Ständerat und am 18.12.1985 im Nationalrat beraten wird. Am 20.06.1986 wird das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG) und am 29.02.1988 die Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV) in Kraft gesetzt.
- 53 Veränderte landwirtschaftliche Nutzung, Zerstückelung der Lebensräume, Überbauung und Zersiedelung der Landschaft führen zur Bedrohung von sämtlichen wildlebenden Arten. Die Bedrohung entsteht aus Veränderungen, die den Lebensraum betreffen, was zu einem Umdenken vom reinen Artenschutz zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Nutzung von deren Bestandteilen führt. Die veränderten Lebensräume bedrohen vor allem wildlebende Tiere, welche von einem bestimmten Habitat abhängen. Dies ist typischerweise bei den Beutetieren von Grossraubtieren (in unterschiedlichem Ausmass vor allem bei Reh, Gämse und Auerhuhn) der Fall.
- 54 Die *Biodiversitätskonvention* schützt als internationales Abkommen in erster Linie die Artenvielfalt. Das Secretariat of the Convention on Biological Diversity fasst diesen Entwicklungsschritt wie folgt zusammen: *While past conservation efforts were aimed at protecting particular species and habitats, the Convention on Biological Diversity recognizes that ecosystems, species and genes must be used for the benefit of humans.* Mit der Biodiversitätskonvention erhält die Erhaltung der Artenvielfalt und deren Nutzung Vorrang vor dem klassischen Artenschutz und den dadurch einzeln geschützten Arten und deren spezifischen Schutzstatus.
- 55 In 1995 trat für die Schweiz die Biodiversitätskonvention in Kraft. Dieses Abkommen unterscheidet nicht mehr zwischen geschützten und nicht geschützten Tierarten, sondern schützt die genetische Vielfalt in seiner Gesamtheit. Der Rückgang der Lebensräume spielt im Kontext der Biodiversitätskonvention vor allem für die Schweiz eine wesentliche Rolle (veränderte landwirtschaftliche Nutzung, Zerstückelung der Lebensräume, Überbauung und Zersiedelung der Landschaft, etc.). Der Gesetzgeber hat deshalb die Erhaltung der Artenvielfalt und den Schutz der Lebensräume als erstes Ziel der Jagdgesetzgebung gemacht (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG).
- 56 Parallel erholen sich die Bestände von Grossraubtieren in Europa. Sämtliche Grossraubtiere können sich gut an die moderne europäische Siedlungs- und Verkehrslandschaft anpassen und erweisen sich gegenüber menschlichen Aktivitäten in ihrem Lebensraum als widerstands- und anpassungsfähig (*Kulturfolger*). Vermehrt treten Nutzungskonflikte mit der Landwirtschaft auf. Die Bedrohung des Lebensraums bringt die Beutetiere zunehmend unter Druck, da diese im Gegensatz zu den Grossraubtieren von einem bestimmten Habitat abhängen (*Habitatbindung*). Dies führt zu lokalen Bestandesreduktionen an wildlebenden Beutetieren. Die Artenvielfalt ist gefährdet und es entstehen zunehmend Nutzungskonflikte mit Jagdberechtigten und den Kantonen, welche das Regal zusteht. Der Widerstand gegen die Anwesenheit von Grossraubtieren erhöht sich. Die Vertragsstaaten der BeK haben den Handlungsbedarf erkannt. Verstärktes Schutzbedürfnis für die Erhaltung der Artenvielfalt und die Erholung der Bestände von Grossraubtieren sowie der Abbau von Nutzungskonflikten bedeuten neue Rahmenbedingungen für die Umsetzung der BeK. Im Bereich des Artenschutzes von Grossraubtieren werden in Anwendung der BeK sog. Aktionspläne für die nati-

onale Umsetzung erstellt, welche die ersten Ansätze einer umfassenden *Regulierung der Grossraubtiere* vorsehen. Die Notwendigkeit und die Voraussetzungen zur Regulierung von Grossraubtieren werden damit aus der BeK selber hergeleitet, begründet und entwickelt.

- 57 Im Laufe der Zeit treten mehrere Vertragsstaaten der BeK der EU bei, womit das Bedürfnis entsteht, die Artenvielfalt und den Arten- und Lebensraumschutz im Rahmen des europäischen Rechtsgefüges zu regeln. Beim Erlass der *Habitatrichtlinie* wird die Artenvielfalt als oberstes Ziel festgelegt. Weite Bereiche der BeK werden unter dem Aspekt dieses Ziels übernommen. In 2007 werden sodann die Leitlinien für ein allgemeines europäisches Management für Grossraubtiere erstellt und veröffentlicht (*Guidelines*). Diese enthalten die wesentlichen Elemente für die Regulierung von Grossraubtieren, welche für die Schweiz unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten (Landwirtschaft, Zerstückelung der Lebensräume, Zersiedlung der Landschaft; wirtschaftliche Interessen an der Nutzung und dezentrale Organisation durch Einbezug der Kantone) grundsätzlich übernommen werden können.
- 58 Diese Guidelines gehen nicht mehr von einem absoluten Schutz der Grossraubtiere aus, sondern legen das Gewicht auf die Rahmenbedingungen zur *Regulierung von Grossraubtieren*. Dahinter steht die Idee, dass der Schutz für Grossraubtiere am besten gewährleistet ist, wenn der Nutzer ein Interesse an der nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt hat (wirtschaftliche Interessen) und Nutzungskonflikte mit Bewohnern vermieden oder abgebaut werden können. Mit der Habitatrichtlinie und den Guidelines rückt der Abbau von Nutzungskonflikten im Rahmen der Grossraubwildregulierung in den Vordergrund.
- 59 Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass die Regelung der Jagd einem ständigen Wandel der Zeit ausgesetzt war. Mit der Aufnahme der Jagd in das Programm der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung stehen vor allem wirtschaftliche Interessen an der Nutzung des Wildbestandes im Vordergrund. Diese wirtschaftlichen Interessen sind heute noch als kantonales Regal in Art. 79 BV verankert. Die Ausrottung der Grossraubtiere führt in der Folge zum Artenschutz, welcher zunächst in der Bundesgesetzgebung und später durch die BeK erfasst wird. Mit der zunehmenden Bedrohung des Lebensraumes treten dann der Schutz der Artenvielfalt und deren Nutzung und damit wieder wirtschaftliche Interessen an der Nutzung des Wildbestandes in den Vordergrund. Die Erholung der Bestände der Grossraubtiere (Kulturfolger) und die zunehmende Bedrohung der Lebensräume der habitatgebundenen Beutetiere legen Nutzungskonflikte offen und führen zu einer Gefährdung der Artenvielfalt. Der entsprechende Handlungsbedarf wurde mit den Aktionsplänen und den Guidelines erkannt. Heute ist allgemein anerkannt, dass eine Regulierung von Grossraubtieren zum Schutz der Artenvielfalt und zum Abbau von Nutzungskonflikten möglich ist.

5. Arten- und Lebensraumschutzrecht

5.1 Schweiz

- 60 Die Erhaltung und die Förderung der Arten und ihrer Lebensräume ist in der Schweiz auf der Ebene der Bundesverfassung auf verschiedene Bestimmungen verteilt, nämlich die Artikel zum Umweltschutz (Art. 74 BV), Raumplanung (Art. 75 BV), Wasser (Art. 76 BV), Wald (Art. 77 BV), Natur- und Heimatschutz (Art. 78 BV), Fischerei- und Jagd (Art. 79 BV), Tierschutz

(Art. 80 BV) und Landwirtschaft (Art. 101 BV).¹⁸ Was den Arten- und Lebensraumschutz angeht, gehen Art. 74 und 78 Abs. 4 BV weiter als Art. 79 BV. Die Erwähnung des Artenschutzes in Art. 79 BV ist an sich deklaratorischer Natur. Art. 79 BV wirkt zu den erwähnten Bestimmungen als *lex specialis*, als er die Zulassung der Jagd im Grundsatz voraussetzt.¹⁹

- 61 Eine angemessene jagdliche Nutzung der wildlebenden Tiere muss damit im Rahmen der verfassungsmässigen Konzeption möglich sein. Die verfassungsrechtliche Grundlage stützt sich aufgrund der oben in Ziff. 4 geschilderten historischen Entwicklung auf die wirtschaftlichen Interessen von Privaten und des Staates an der Nutzung der Wildbestände. Der Schutz dieser Interessen ergibt sich neben der Verfassung auch aus der Anwendung der Biodiversitätskonvention und der BeK bzw. der Habitatrichtlinie (Guidelines). Das Interesse an der Nutzung der Wildbestände ist damit fundamentaler Bestandteil der gesamten auf Art. 79 BV basierenden Gesetzgebung. Es ist deshalb sachlich richtig, dass die Konzepte des BAFU auf der Grundlage beruhen, dass eine angemessene jagdliche Nutzung möglich sein muss.²⁰
- 62 Die Bestimmungen der Bundesverfassung werden durch zahlreiche Ausführungserlasse ausgeführt und konkretisiert. Die meisten dieser Erlasse mit Bezug zur Biodiversität wurden im Zeitraum der letzten 50 Jahre geschaffen. Während dieser Zeit änderten sich die technischen Möglichkeiten, die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, die Lebensräume und die Einsichten des Gesetzgebers.²¹ Auf der Ebene des Bundesrechts stehen das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG), das Bundesgesetz über die Fischerei (BGF) und die zugehörigen Ausführungsverordnungen im Zentrum.
- 63 Das NHG ist seit seinem Erlass als Schutzgesetz konzipiert (Art. 1 NHG). Eines seiner Hauptziele besteht darin, die einheimische Tier und Pflanzenwelt sowie ihre biologische Vielfalt und ihren natürlichen Lebensraum zu schützen (Art. 1 lit. d NHG). Im Verhältnis zu JSG und BGF bestimmt Art. 18. Abs. 4 NHG, dass das JSG und das BGF als Spezialgesetze den Bestimmungen des NHG vorgehen. Das JSG stützt sich damit nicht nur auf Art. 79 BV, sondern auch auf Art. 78 Abs. 4 BV.
- 64 Das NHG überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, verschiedenste Beeinträchtigungen von seltenen Pflanzen und bedrohten oder sonst schützenswerten Tierarten ganz oder teilweise zu untersagen (Art. 20 Abs. 1 NHG). Auf dieser Rechtsgrundlage basieren die Listen der geschützten Pflanzen und Tiere gemäss Anhänge 2-4 NHV (sog. Positivlisten).
- 65 Das JSG regelt den Schutzstatus von Arten nach dem System von Grundsatz und Ausnahme. Art. 2 JSG listet die Tiergruppen auf, die unter das JSG fallen, und Art. 5 JSG bezeichnet die jagdbaren Arten. Art. 7 Abs. 1 JSG legt fest, dass alle Tiere nach Art. 2 JSG, die nicht zu einer jagdbaren Art gehören, geschützt sind.

¹⁸ Maurer, 8; vgl. Gesamtdarstellung des Umweltrechts, Rausch, 1 ff.

¹⁹ Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, N 6 zu Art. 79 BV.

²⁰ A. M. Biber-Klemm, Schadensbegriff, 3.

²¹ Vgl. dazu ausführlich, Maurer, 8 ff.

- 66 Während das NHG und das JSG auf dem binären System von geschützt (= der Nutzung entzogen) und nicht geschützt (= der Nutzung zugänglich) basieren, stellt das BGF mit einer Ausnahme²² keine bestimmte Art unter Schutz, sondern definiert den Gefährdungsstatus. An die Gefährdung einer Art knüpft das BGF keine konkreten Rechtsfolgen an. Es verpflichtet lediglich die Kantone, die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der Lebensräume zu ergreifen und ermächtigt sie zu weiteren Massnahmen (Art. 5 Abs. 2 und Art. 21 BGF).
- 67 Neben den Listen der geschützten bzw. gefährdeten Arten in den Anhängen zur NHV und zum VBGF existieren auch noch die Roten Listen der gefährdeten und seltenen Tierarten in der Schweiz. Ist eine Art in einer Roten Liste aufgeführt, kommt ihr dadurch noch kein Schutzstatus zu. Gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. d NHV dienen die Roten Listen, soweit sie vom BAFU erlassen oder anerkannt sind, nur dazu, schützenswerte Biotope zu charakterisieren.
- 68 Das NHG, JSG und BGF decken je nur einen Teil der einheimischen Arten ab. Erst durch das Zusammenwirken der verschiedenen Gesetzgebungen wird die gesamte Fauna und Flora in der Schweiz erfasst.²³ Die Raubtiere, insbesondere die Grossraubtiere, um die es hier geht, werden vom JSG erfasst.²⁴
- 69 Hinsichtlich der Regulierung von Grossraubtieren sind damit im Rahmen der nationalen Gesetzgebung die Bestimmungen des JSG primär relevant (vgl. dazu Ziff. 9 unten).

5.2 Internationaler Arten- und Lebensraumschutz

- 70 Die Herausforderung bei Grossraubtieren besteht darin, dass residente, adulte Tiere einen grossen Raum benötigen und selten eine grosse Populationsdichte in diesem Raum aufweisen. Zudem ist charakteristisch, dass jüngere Grossraubtiere weite Gebiete während der Ausbreitungsphase durchwandern. Deshalb passen Grossraubtiere nicht in rechtlich und geografisch isolierte Schutzgebiete oder eine nationale Rechtsordnung.²⁵
- 71 Die Erhaltung dieser Grossraubtiere hängt von ihrer Ausbreitung in Schutzgebieten und einer anliegenden Lebensraummatrix ab, welche tatsächlich den grössten Teil der europäischen Fläche beinhaltet.
- 72 In der jüngeren Vergangenheit hat sich herausgestellt, dass alle vier Grossraubtiere (Bär, Wolf, Luchs und Vielfrass) mit der vom Menschen veränderten europäischen Kulturlandschaft gut zurecht kommen. Ihre Präsenz in den zentraleuropäischen Mehrzwecklandschaften hat aber einige Konflikte mit den Interessen der Menschen gezeigt. Dies macht eine

²² Lachs – Art. 5a VBGF.

²³ Maurer, 14 f.

²⁴ Art. 2, 5 und 7 Abs. 1 JSG.

²⁵ Guidelines, 4 f.

(i) grenzübergreifende Behandlung sowie (ii) den Einbezug der menschlichen Aktivitäten notwendig.²⁶

- 73 Die nachfolgenden Ausführungen berücksichtigen deshalb auch die internationalen Abkommen und deren nationale Umsetzungen, sofern und soweit diese sachlich im Zusammenhang mit der hier zu behandelnden Problemstellung stehen. Dies erfolgt primär für internationale Abkommen, welche die Schweiz ratifiziert hat, aber auch für andere internationale Abkommen, welche aufgrund der Nähe zur Schweiz bzw. im europäischen Umfeld von Bedeutung sind.
- 74 Die Schweiz hat im internationalen Verhältnis das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (SR 0.453; Artenschutz-Übereinkommen), das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (SR 0.455., Berner Konvention, BeK), das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Übereinkommen von Ramsar, SR 0451.45) sowie das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (SR 0.451.43, Biodiversitätskonvention) ratifiziert.
- 75 Daneben bestehen weitere internationale Abkommen, welche für die vorliegende Arbeit sachlich massgebend sind: Das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Konvention) und das Übereinkommen zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Richtlinie 92/43 vom 21.05.1992, Habitatrichtlinie).

6. Berner Konvention

6.1 Einleitung

- 76 Die BeK ist das erste pan-europäische Artenschutzabkommen. Die BeK will nur den minimalen Standard zum Arten- und Lebensraumschutz erhöhen. Damit soll ermöglicht werden, dass möglichst viele Staaten dem Abkommen beitreten können. Die BeK legt damit den für alle Vertragsstaaten gemeinsamen Zweck und die gemeinsamen Mechanismen fest. Das Abkommen anerkennt jedoch auch, dass in den verschiedenen Vertragsstaaten unterschiedliche Ausgangslagen bestehen und sich die Verhältnisse auch lokal oder national ändern können. Es wurde deshalb mit der BeK ein Instrument geschaffen, das im Rahmen des gemeinsamen Zweckes die für die nationale Umsetzung notwendige Flexibilität gewährleistet.²⁷
- 77 Die BeK sieht deshalb vor, dass die Vertragsparteien die *erforderlichen Massnahmen* ergreifen, um die Population der wildlebenden Pflanzen und Tiere auf einem Stand zu erhalten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und erholungsbezo-

²⁶ Guidelines, 4 f.

²⁷ Explanatory Report, 2 f.; Grundsatz von "freedom within frames" in: Guidelines, 10.

genen Erfordernissen und den Bedürfnissen von örtlich bedrohten Unterarten, Varietäten oder Formen Rechnung getragen wird.²⁸ Dieser Auftrag besteht für alle (nicht nur geschützte) heimischen und wildlebenden Arten.

- 78 Zudem ist vorgesehen, dass jeder Vertragsstaat im Einklang mit der BeK die *notwendigen Schritte* unternimmt, um die nationale Politik zur Erhaltung wildlebender Pflanzen und Tiere sowie ihrer natürlichen Lebensräume zu fördern, wobei den gefährdeten und den empfindlichen Arten, vor allem den endemischen Arten, sowie den gefährdeten Lebensräumen besondere Aufmerksamkeit zugewendet wird.²⁹
- 79 Zur einheitlichen Umsetzung des Abkommens haben die Vertragsstaaten der BeK in 1999 für Luchs, Bär und Wolf Aktionspläne beschlossen. Es handelt sich dabei um Instrumente zur internationalen Koordination und Kooperation im Bereich der Bewirtschaftung bzw. Regulierung von Grossraubtieren.³⁰
- 80 Die BeK mit den Aktionsplänen ist Grundlage für die Habitatrichtlinie und deren Bewirtschaftungskonzepte (Guidelines) – die Regelungsbereiche überschneiden sich zum Teil oder sind identisch.³¹ Die Habitatrichtlinie ist für die Schweiz nicht anwendbar. Aufgrund der inhaltlichen Überschneidung und der Angleichung an das EU-Recht werden nachfolgend die Bestimmungen der Habitatrichtlinie und deren Bewirtschaftungskonzept (Guidelines) ergänzend zur Auslegung der Bestimmungen der BeK beigezogen.
- 81 Die Schweiz wollte den Wolf aus dem Anhang II der BeK von einer besonders geschützten Tierart zu einer geschützten Tierart nach Anhang III zurückstufen. Dieser Antrag wurde vom ständigen Ausschuss am 27.11.2006 mit der Begründung abgelehnt, dass der Ausnahmeregelung Artikel 9 der Konvention ausreiche, um die Probleme mit dem Wolf in der Schweiz und in anderen Ländern in Europa anzugehen.³² Die Ablehnung erfolgt zudem mit dem Hinweis auf ein Bewirtschaftungskonzept (Guidelines), welches im Frühjahr 2007 vorgelegt wurde und eine umfassende Bewirtschaftung des Wolfes vorsehe.³³ Damit zeigt sich der Wille der Vertragsstaaten, die Bewirtschaftung der Grossraubtiere gestützt auf Art. 9 BeK umfassend zuzulassen.

6.2 Regelungsbereich

- 82 Das Übereinkommen befasst sich mit den Problemen der seltenen und gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, der wandernden Tierarten und des Schutzes der natürlichen Lebensräume. Das Übereinkommen gliedert sich in vier Teile: die Präambel, die Grundlagenbestim-

²⁸ Art. 2 BeK.

²⁹ Art. 3 Ziff. 1 BeK.

³⁰ Action Plan Lynx, Action Plan wolves und Action Plan Bear.

³¹ Vgl. unten Ziff. 7.

³² Pressemitteilung UVEK vom 27.11.2006.

³³ Report of 26th meeting of Standing Committee of Bern Convention, Strasbourg, 27.-30.11.2006, 3.

mungen, die Anwendungsbestimmungen einschliesslich Schlussbestimmungen sowie die Anhänge.

- 83 Die Grundlagenbestimmungen befinden sich in den Kapiteln I-V. ³⁴
- 84 Kapitel I hat zum Ziel, die Erhaltung *sämtlicher* wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer Lebensräume zu gewährleisten und die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu fördern, besonders hinsichtlich der gefährdeten, empfindlichen und wandernden Arten. Kapitel I befasst sich insgesamt mit dem *Allgemeinen Arten- und Lebensraumschutz*. Es obliegt den Vertragsparteien, gesetzgeberische und Verwaltungsmassnahmen zur Erhaltung der wildlebenden Pflanzen und Tiere sowie der Biotope zu treffen, indem sie eine darauf ausgerichtete nationale Politik in Gang bringen und dieses Ziel in die Raumplanungs-, Umweltschutz- und Bildungspolitik miteinbeziehen. ³⁵
- 85 Gegenstand des Allgemeinen Arten- und Lebensraumschutzes der BeK sind *sämtliche*³⁶ heimischen³⁷ und wildlebenden³⁸ Tier- und Pflanzenarten (und nicht nur jene, welche nach der BeK einen besonderen Schutzstatus haben).
- 86 Die Zielsetzung der BeK ist mit Art. 1 BeK inhaltlich und systematisch auf den Allgemeinen Arten- und Lebensraumschutz ausgerichtet. Sämtliche Bestimmungen der BeK sind auf dieses Ziel hin auszulegen und unterzuordnen.
- 87 Art. 2 BeK enthält eine Hauptverpflichtung, welche direkt aus Art. 1 BeK folgt.³⁹ Art. 2 BeK ist deshalb in den Allgemeinen Arten- und Lebensraumschutz integriert und bestimmt, dass die Vertragsstaaten die erforderlichen Massnahmen ergreifen, um *sämtliche Populationen* zu erhalten oder auf einen Stand zu bringen sind, der den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und erholungsbezogenen Erfordernissen und den Bedürfnissen von örtlich bedrohten Unterarten, Varietäten oder Formen Rechnung getragen wird. Es erfolgt keine konkrete Bestimmung der Populationsgrösse für die nach der Konvention geschützten sowie übrigen wildlebenden Tier- und Pflanzenarten. Es ist damit der Auslegung jeden Vertragsstaates anheim gestellt zu entscheiden, welcher Bestand einer konkreten Tier- oder Pflanzenart den spezifischen ökologischen, wis-

³⁴ Botschaft BeK, 229.

³⁵ Botschaft BeK, 229.

³⁶ „The Convention urges to conservation of **all** flora and fauna species and their habitat, regardless of their scarcity.“ (Explanatory Report, 4).

³⁷ „Although it is clear that the Convention in principle aims at protection European *indigenous* wildlife, it was decided to leave out in paragraph 1 the words “in Europe” or “European” for two reasons, (i) not to restrict the geographical coverage of the Convention to the European continent, with a view to the fact that many species of flora and fauna of Europe are found outside Europe; (ii) to include visiting migratory animals that are not confined to Europe.“ (Explanatory Report, 4).

³⁸ „The word „wild“ before flora and fauna is meant to exclude animals or plants stemming from bred or cultivated stocks.“ (Explanatory Report, 4).

³⁹ Explanatory Report, 5.

senschaftlichen und kulturellen Erfordernissen lokal und regional innerhalb des Gebietes des Vertragsstaates entspricht.

- 88 Art. 4 BeK befasst sich mit dem *Lebensraumschutz im engeren Sinn*. Gemäss Art. 4 BeK ergreift jeder Vertragsstaat die erforderlichen Massnahmen, um die Erhaltung der Lebensräume der nach Anhängen I und II genannten Arten sicherzustellen (Grundsatzermächtigung an die Vertragsstaaten). Die Konvention bezeichnet bestimmte geschützte Pflanzenarten. Die spezifischen Lebensräume werden durch die Konvention jedoch nicht bezeichnet bzw. lokal oder geografisch ausgedehnt. Nach dem Wortlaut der BeK sind dazu die Vertragsstaaten zuständig.
- 89 Kapitel III befasst sich mit dem *Artenschutz im engeren Sinn*. Jede Vertragspartei ergreift die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmassnahmen, um den besonderen Schutz der in Anhang I aufgeführten wildlebenden Pflanzenarten (Art. 5 BeK), der in Anhang II (Art. 6 BeK) und in Anhang III (Art. 7.1 BeK) aufgeführten wildlebenden Tierarten sicherzustellen (Grundsatzermächtigung an die Vertragsstaaten). Im Gegensatz zum Lebensraumschutz im engeren Sinn erfolgt beim Artenschutz im engeren Sinn die Umschreibung des Schutzobjektes nach geschützten Arten durch die Konvention. Die Vertragsstaaten haben hierzu grundsätzlich keine Festlegungskompetenz. Die Konvention unterscheidet zwischen besonders geschützten Pflanzen- (Art. 5 BeK, Anhang I) und Tierarten (Art. 6 BeK, Anhang II) und geschützten Tierarten (Art. 7 BeK). Die Nutzung von besonders geschützten Pflanzen- (Art. 5 BeK) und Tierarten (Art. 6 lit. a BeK) ist grundsätzlich verboten. Die Nutzung von geschützten Tierarten ist grundsätzlich erlaubt (Art. 7.2 BeK). Hinsichtlich der Nutzung bestimmt Art. 8 BeK die verbotenen Mittel (Anhang IV).
- 90 Die BeK zielt primär auf den Allgemeinen Arten- und Lebensraumschutz und belässt hierzu die vollständige Umsetzung den Vertragsstaaten. Auch im Bereich des Lebensraumschutzes im engeren Sinn und im Artenschutz im engeren Sinn belässt die Konvention den grössten Teil der Umsetzung den Vertragsstaaten. Die Konvention regelt im Bereich der Grundlagenbestimmungen nur einen eng umschriebenen Sachbereich, nämlich die Bestimmung von geschützten Arten⁴⁰ und deren Nutzung, einschliesslich der dafür zulässigen Mittel.
- 91 Demgegenüber stellt Art. 9 BeK eine umfassende Abweichnorm zu Gunsten der Vertragsstaaten dar. Die Vertragsparteien können jederzeit abweichen; sie müssen indessen dem mit der Aufsicht über die Ausführung des Übereinkommens betrauten ständigen Ausschuss alle zwei Jahre darüber Bericht erstatten.⁴¹ Artikel 9.1 BeK ist als umfassende Abweichnorm von den Artikeln 4, 5, 6, 7 und 8 BeK konzipiert.⁴²
- 92 Kein Abweichen gestützt auf Art. 9.1 BeK ist demgegenüber im Bereich des Allgemeinen Arten- und Lebensraumschutzes (Art. 1, 2 und 3 BeK) möglich. Die Konvention beschränkt sich in diesem Bereich (Art. 1, 2 und 3 BeK) auf eine Grundsatzregelung und überlässt die

⁴⁰ Action Plan Lynx, Ziff. 2.6 General remark.

⁴¹ Botschaft, 230.

⁴² Nach der Konzeption der BeK gibt es nur eine Ausnahmebestimmung, nämlich Art. 9.1 BeK. Es gibt nicht „engere“ oder „wenig engere“ Ausnahmebestimmung (a. M. Biber-Klemm, Schadensbegriff, 3).

inhaltliche Ausgestaltung den Vertragsstaaten. Lokale Bedürfnisse und rechtliche Gegebenheiten können deshalb umgesetzt werden. Die Wahrnehmung dieses Ermessensspielraumes und die Änderung oder Ergänzung desselben stellt keine Ausnahme im Sinne von Art. 9 BeK dar und eine Mitteilungspflicht gemäss Art. 9.2 BeK besteht in diesem Umfang nicht. Dasselbe gilt auch für die Ermessensspielräume im Bereich des Lebensraumschutzes sowie Artenschutzes im engeren Sinn.

6.3 Kollision der Schutzobjekte

- 93 Sämtliche heimischen und wilden Arten geniessen gemäss Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK den Schutz der Konvention. Darunter fallen auch die wildlebenden Beutetiere des Grossraubwildes.
- 94 Da der Bestand der Grossraubtiere (*Schutzobjekt 1* gemäss Art. 7.2 i.V.m. 1.2 und 2 BeK) einen Einfluss auf den Bestand der Beutetiere hat (*Schutzobjekt 2* gemäss Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK), muss das Verhältnis der beiden Schutzobjekte geklärt werden.
- 95 Weder die Konvention selber, noch die Botschaft des Bundesrates geben eine ausdrückliche Antwort auf diese Frage. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass von den Art. 1, 2 und 3 BeK keine Ausnahme nach Art. 9.1 BeK möglich ist. Die BeK will damit, dass diese Bestimmungen ausnahmslos angewandt werden. Gleichzeitig erlauben aber diese Bestimmungen ein weiträumiges Ermessen für die Vertragsstaaten in der Umsetzung.
- 96 Das Kriterium der Gefährdung ist zur Klärung des Verhältnisses beider Schutzobjekte untauglich, weil das Schutzobjekt 2 unabhängig der Gefährdung besteht.⁴³ Die Antwort muss aus dem Gesamtkontext der Konvention hergeleitet werden. Das verbindende Element beider Schutzobjekte bildet Art. 2 BeK. Es kann nicht um das einzelne Tier gehen und um die Frage, ob dieses geschützt ist oder nicht. Das Schwergewicht muss auf die Populationen der betroffenen Arten gelegt werden. Dabei spielen lokale Populationen aufgrund der spezifischen Situation in der Schweiz (Landwirtschaft, Zerstückelung der Lebensräume, Zersiedlung der Landschaft) eine bedeutende Rolle.
- 97 Neben der genetischen und demografischen Komponente hat die Überlebensfähigkeit einer Population auch eine ökologische Komponente (*ecological viability*). Die Überlebensfähigkeit im ökologischen Sinn bezieht sich auf die Interaktion zwischen einer Art und ihrer Umwelt. Für Grossraubtiere sind dazu zwei Aspekte relevant: (i) die Notwendigkeit einer Umwelt, welche alle Elemente zum Überleben für das Grossraubwild enthält (Beutetiere wie Reh, Gämse, Auerhuhn und Deckung wie Wald) und (ii) der Grad der Einwirkung der Grossraubtiere auf diese Umwelt. Für Grossraubtiere bedeutet dies eine bestimmte Einwirkung auf den Bestand von Beutetieren als natürliche Folge. Die Notwendigkeit der Beachtung von gegenseitigen Interaktionen zwischen Raub- und Beutetieren hat vor allem in Nordamerika in den letzten Jahren Beachtung gefunden. Dabei wurde festgestellt, dass der Erhalt der Überlebensfähigkeit im ökologischen Sinn eine viel grössere Zahl von Beutetieren voraussetzt als eine im Minimum überlebensfähige Population. In anderen Worten: Erhaltung ist mehr als nur

⁴³ Explanatory Report, 4; a. M. Biber-Klemm, Schadensbegriff, 3 f.

die Verhinderung der Ausrottung. Es ist die Integration von Grossraubtieren in das Habitat, bestehend aus Beutetieren und der Schutz derselben.⁴⁴

- 98 Eine Regulierung von Grossraubtieren ist damit möglich, wenn die Populationen der Beutetiere (vor allem Reh, Gämse und Auerhuhn) nicht mehr gemäss Art. 2 BeK erhalten werden können.

Der Bestand der Beutetiere des Luchses kann (i) durch Eingriffe der Grossraubtiere oder (ii) durch andere Faktoren beeinflusst werden (menschliche Einwirkungen durch Freizeit und Sport oder Wildkrankheiten wie Gamsblindheit oder Moderhinke). Der Schutz von lokalen Populationen der Beutetiere gemäss Art. 1.1. i.V.m. Art. 2 BeK geht soweit, dass selbst eine Regulierung der Grossraubtiere möglich ist, wenn die negative Bestandesentwicklung der Beutetiere ohne eine von Grossraubtieren gesetzte Ursache eintritt.

- 99 Dies ist deshalb der Fall, weil die Beutetiere der Grossraubtiere gemäss Art. 1.1. i.V.m. Art. 2 BeK ein *eigenes Schutzobjekt* der BeK darstellen, von dem die Vertragsstaaten nicht abweichen oder eine Ausnahme machen können.

- 100 Bei den heute in der Schweiz vorkommenden Formen der Grossraubtieren handelt es sich nicht um die alpinen Stammformen. Sämtliche alpinen Stammformen von Luchs, Bär und Wolf sind verschwunden. Beim Luchs handelt es sich um eine osteuropäische Form. Der Wolf entstammt der apenninischen Form und der Bär entstammt der balkanischen Form. Die Schweiz trägt damit für die Erhaltung dieser Arten keine besondere Verantwortung. Ein besonderer Schutz gemäss Art. 2 BeK ist damit nicht gefordert.

- 101 Im *Kollisionsfall* ist dem Allgemeinen Arten- und Lebensraumschutz gemäss Art. 1.1 i. V. m. Art. 2 BeK Vorrang einzuräumen, weil die BeK von der Zielsetzung her auf den Allgemeinen Arten- und Lebensraumschutz ausgerichtet ist und die Beutetiere die Grundlage des Luchses darstellen und nicht umgekehrt. Grossraubtiere sind in das Habitat der Beutetiere zu integrieren. Daraus folgt, dass der Schutz der Populationen der Beutetiere Vorrang hat. Die BeK kennt den Schutz der Artenvielfalt nicht, zumindest enthält sie keinen ausdrücklichen Wortlaut. Die Artenvielfalt kommt erst mit der Umsetzung der Biodiversitätskonvention in das Programm des Arten- und Lebensraumschutzes. Die oben erwähnte Auslegung ermöglicht jedoch auch im Rahmen der BeK den Populationsansatz zu übernehmen. Damit erhalten wir ein ähnliches Ergebnis wie beim Schutz der Artenvielfalt. Unter dem Schutzobjekt der Artenvielfalt wird die Kollisionsproblematik aufgelöst.

- 102 Wie oben erwähnt (Ziff. 6.3) sind die Vertragsstaaten mit der Umsetzung und Regelung des Kollisionsfalles zuständig. Der Schweizer Gesetzgeber hat entsprechend den oben stehenden Ausführungen entschieden und mit Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG und Art. 7 Abs. 2 JSG dem Schutz der Artenvielfalt Vorrang gegeben (vgl. unten Ziff. 9).

⁴⁴ Guidelines, 14.

6.4 Ökologische Erfordernisse

- 103 Gemäss Art. 2 BeK sind die Populationen auf einem Stand zu erhalten oder zu bringen, der den ökologischen Erfordernissen entspricht. Damit ist sämtlichen ökologischen Rahmenbedingungen in der Schweiz Rechnung zu tragen.
- 104 Das Raumangebot für Wildtiere in der Schweiz wird durch Landwirtschaft, Zerstückelung der Lebensräume und Zersiedlung der Landschaft stark eingeschränkt und zerschnitten.⁴⁵ Die ökologischen Erfordernisse führen im Anwendungsbereich der Biodiversitätskonvention zu einer verstärkten Berücksichtigung (vgl. unten Ziff. 8).
- 105 Es bestehen Wildinseln mit einer künstlichen bzw. vom Menschen geschaffenen Habitatbindung der Beutetiere des Luchses. Diese spezifische Situation in der Schweiz muss beim Wildtiermanagement, der Vernetzung von Lebensräumen, der Nutzung der Lebensräume durch den Menschen, den Wildtierkorridoren, der Raumplanung und der vertragsstaatlichen Umsetzung von Art. 7.2 BeK berücksichtigt werden (Art. 2 BeK). Dies verdeutlicht das folgende Praxisbeispiel:
- 106 Beispiel Rigi/Zentralschweiz: Ein männlicher Luchs beansprucht ca. 90-760 km².⁴⁶ Das Rigmassiv bildet damit nur einen Bruchteil des Lebensraumes eines einzelnen Luchses. Die im Rigmassiv lebenden Bestände an Rehen, Gämsen und Auerwild sind durch natürliche (See) und künstliche Barrieren (Autobahn) abgeschnitten. Die Beutetiere des Luchses sind durch menschliche Aktivitäten (Sommer- und Wintersport, Erholungssuchende, Skilifte, Seilbahnen etc.) innerhalb dieses Gebietes zusätzlich in die Waldeinstände zurückgedrängt. Dort ist hoher Verbiss an Forstkulturen die kausale Folge, was in Teilen der Einstandsgebiete (nicht überall, sondern nur in ganz bestimmten Sektoren) zu einer erhöhten Regulierung führt. Die Bestände halten sich derzeit gut – eine Regulierung durch Nutzung ist möglich und das vom Menschen bewirkte Ungleichgewicht kann durch die Regulierung wieder ausgeglichen werden. Die Verhinderung von Wildverbiss schützt den Wald an der Riginordflanke. Dieser Wald hat eine Schutzfunktion für das SBB-Bahngelände und die Autobahn. Aufgrund der Schutzfunktion können Ausgleichszahlungen an die involvierten Kantone durch den Bund erfolgen. Die Regulierung erfolgt damit im öffentlichen Interesse zum Schutz der Schutzwälder und im Reflex zum Schutz der Verkehrswege. Aufgrund der menschlichen Aktivitäten können sich die Beutetiere nicht in die Felsen zurückziehen, wo sie als Spezialisten vor dem Luchs geschützt wären. Beutetiere können das Habitat aufgrund der Barrieren nicht verlassen. Die Beutetiere werden damit in die Waldeinstände gedrängt, wo der Luchs als ausgesprochener Waldbewohner sein Jagdrevier hat. Der Einsatz des Luchses wird in dieser Ausgangslage die Populationen der wildlebenden Tiere bzw. der Beutetiere so stark belasten, dass ein lokaler Bestandesverlust an Beutetieren die Folge ist. Artenvielfalt und angemessene Nutzung durch die Jagd ist nicht gewährleistet, weil die ökologischen Rahmenbedingungen in diesem Fall nicht bestehen.

⁴⁵ Biodiversität, 80 ff.

⁴⁶ Kora-Dokumentation Luchs.

6.5 Kulturelle Erfordernisse

- 107 Gemäss Art. 2 BeK sind die Populationen auf einem Stand zu erhalten oder zu bringen, der den kulturellen Erfordernissen entspricht. Damit ist sämtlichen kulturellen Rahmenbedingungen in der Schweiz Rechnung zu tragen.
- 108 Dazu gehören die wirtschaftlichen Interessen an der Nutzung von wildlebenden Tieren. Die Ausführungen in den historischen Grundlagen (vgl. oben Ziff. 4) zeigen, dass die Bundeskompetenz im Wesentlichen von diesen Interessen getragen ist. Das ist auch der Grund, weshalb die Nutzung ein Ziel des JSG darstellt (Art. 1 Abs. 1 lit. d JSG).
- 109 Im Weiteren kann den historischen Grundlagen (vgl. oben Ziff. 4) entnommen werden, dass die Jagd als Regelrecht grundsätzlich bei den Kantonen blieb. Es entspricht den kulturellen Gegebenheiten in der Schweiz, dass die Kantone traditionell einen starken Einfluss auf die Regelung der Jagd haben und ausüben. Dieser kulturelle Aspekt der Schweiz ist im Rahmen der Umsetzung ebenfalls zu berücksichtigen. Im Rahmen dieser Umsetzung stehen vor allem die wirtschaftlichen Interessen der Kantone im Rahmen der Nutzung ihres kantonalen Regalrechts im Vordergrund. Damit sind die Populationen von wildlebenden Tieren quantitativ und qualitativ so zu erhalten, dass diese Nutzung möglich bleibt.

6.6 Eurasischer Luchs (*Lynx lynx*)

6.6.1 Allgemein

- 110 Der eurasische Luchs (*Lynx lynx*) ist in der BeK in Anhang III als geschützte Tierart gelistet. Die Nutzung ist grundsätzlich erlaubt, wenn dadurch die Populationen in ihrem Bestand nicht gefährdet werden (Voraussetzung gemäss Art. 7.2 BeK). Die Vertragsparteien sind daneben verpflichtet, bestimmte Massnahmen zum Schutz des Luchses sicherzustellen (Art. 7.1 BeK). Diese Massnahmen umfassen unter anderem die Bestimmung von Schonzeiten und/oder anderen Regelungen der Nutzung, den Erlass von zeitweiligen oder örtlich begrenzten Nutzungsverböten zur Wiederherstellung eines zufriedenstellenden Populationsstandes und die Regelung des Verkaufs von lebenden und toten wildlebenden Tieren (Art. 7.3 BeK). Die Verwendung von Mitteln gemäss Anhang IV der BeK sind verboten (Art. 8 BeK).
- 111 Im Regelungsbereich der nach Anhang III geschützten Tierarten folgt die BeK dem System, dass die Nutzung im Grundsatz erlaubt ist, wenn die Voraussetzung gemäss Art. 7.2 BeK erfüllt ist, die Massnahmen gemäss Art. 7.3 BeK getroffen und keine Mittel nach Anhang IV verwendet werden (Art. 8 BeK). Ist dies der Fall, dann ist eine allgemeine Nutzung möglich.
- 112 Ist dies nicht der Fall, dann ist eine Regulierung nur ausnahmsweise möglich, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 9.1 BeK erfüllt sind.
- 113 Für die nach Anhang III geschützten Tierarten bestehen also nach dem System der BeK zwei Rechtsgrundlagen für die Regulierung: a) Allgemeine Regulierung durch Nutzung gemäss Art. 7 BeK und b) Besondere Regulierung gemäss Art. 9.1 BeK. Die Besondere Regulierung nach Art. 9.1 BeK wird einheitlich und zusammen mit Wolf und Bär behandelt (vgl. unten Ziff. 6.7).

6.6.2 Allgemeine Regulierung durch Nutzung

- 114 Da die Voraussetzungen gemäss Art. 7.3 BeK und Art. 8 BeK durch gesetzgeberische und/oder verwaltungsrechtliche Massnahmen erfüllt werden können, entscheidet es sich anhand von Art. 7.2 BeK, ob eine Allgemeine Regulierung durch Nutzung möglich ist. Gemäss Art. 7.2 BeK soll die Nutzung der in Anhang III gelisteten Tiere so geregelt werden, dass die Populationen in ihrem Bestand nicht gefährdet werden, wobei Art. 2 BeK Rechnung zu tragen ist.
- 115 Nutzung ist möglich, wenn der Bestand auf dem Gebiet des Vertragsstaates nicht bedroht ist und wenn durch die Nutzung der Luchsbestand nicht gefährdet wird. Dabei sind lokal gefährdete Unterarten und Varietäten des Luchsbestandes zu berücksichtigen, auch wenn die Art auf gesamteuropäischer Ebene nicht bedroht ist (Vorbehalt von Art. 2 BeK).⁴⁷ Daraus folgt, dass eine Nutzung des Luchses gemäss Art. 7.2 BeK auch dann nicht möglich ist, wenn der Bestand auf europäischer Ebene nicht bedroht ist; die Bedrohung auf lokaler Ebene genügt schon. Bei der Vornahme der Nutzung hat der Vertragsstaat deshalb für eine Überwachung der Nutzung zu sorgen.⁴⁸
- 116 Die Anforderung an den Bestand von geschützten Tieren gemäss Art. 7.2 BeK erfolgt vor dem Hintergrund der Zulassung der Nutzung des geschützten Tieres durch die Jagd. Damit finden andere Beurteilungskriterien Anwendung als beim Verweis auf den Bestand in Art. 9.1 BeK. Dort wird nicht ein Bestand vorausgesetzt, der so gross ist oder sein muss, als dass eine allgemeine jagdliche Nutzung möglich ist oder bewilligt werden kann, sondern es geht um das generelle Überleben der Art, in welche der Eingriff stattfindet. Die Anforderungen an den „Bestand“ müssen deshalb unterschiedlich behandelt werden, je nach dem, ob es um die Bewilligung der Nutzung/Jagd gemäss Art. 7.2 BeK oder um die Bewilligung einer Ausnahme gemäss Art. 9.1 BeK geht (vgl. dazu unten Ziff. 6.8.3).
- 117 Erreicht der Luchs eine bestimmte lokale Bestandesgrösse, dann kann er zur Jagd freigegeben werden. Die Festlegung der Kriterien erfolgt durch die Vertragsstaaten (Bund und Kantone).

6.7 Braunbär (*Ursus arctos*) und Wolf (*Canis lupus*)

- 118 Der Bär (*Ursus arctos*) und der Wolf (*Canis lupus*) sind in der BeK in Anhang II als besonders geschützte Tierarten gelistet. Die Nutzung von Tierarten gemäss Anhang II ist grundsätzlich nicht erlaubt (Art. 6 lit. a BeK). Die Verwendung von Mitteln gemäss Anhang IV der BeK sind verboten (Art. 8 BeK). Ausnahmen sind auch hier unter dem Aspekt von Art. 9.1 BeK möglich.
- 119 Bei Tierarten, die nach Anhang II geschützt sind, bestehen im Gegensatz zu Tierarten nach Anhang III nicht zwei Rechtsgrundlagen zur Regulierung, sondern nur die Ausnahmebestimmung nach Art. 9.1 BeK.

⁴⁷ Explanatory Report, 6.

⁴⁸ Explanatory Report, 6.

6.8 Regulierung gemäss Art. 9.1 BeK

6.8.1 Vorbemerkung

- 120 Gegenstand von Art. 9 BeK ist nicht die Regulierung von geschützten Tieren im Sinne einer Ausnahme von Schutzbestimmungen, sondern es sind generelle Ausnahmen von den Art. 4 – 8 BeK. Artikel 9 ist damit als umfassende Abweichnorm von den Artikeln 4, 5, 6, 7 und 8 BeK konzipiert. Ein Abweichen ist jederzeit möglich.⁴⁹
- 121 Art. 9.1 BeK ermöglicht insbesondere
- die Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen gemäss Art. 4, 5, 6 und 7.2 BeK nicht zu ergreifen (der Inhalt der Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen bzw. fällt in die Kompetenz der Vertragsstaaten – deren Änderung und Ergänzung fällt nicht unter Art. 9 BeK);
 - die Regulierung von Tierarten gemäss Anhang III, bei welchen einzelne Voraussetzungen gemäss Art. 7 zur allgemeinen Nutzung fehlen oder
 - die Regulierung von Tierarten gemäss Anhang II, für welche grundsätzlich nach Art. 6 lit. a BeK ein Nutzungsverbot besteht.
- 122 Ausnahmen sind möglich, wenn (i) dadurch dem Bestand der Population nicht geschadet wird (Art. 7.2 und 9.1 BeK), (ii) es keine andere befriedigende Lösung gibt *und* (iii) eine der in Ziff. 9.1 BeK genannten besonderen Voraussetzungen vorliegen. Darunter fallen folgende besonderen Voraussetzungen: (a) Schutz der Pflanzen- und Tierwelt, (b) Verhütung ernster Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischgründen, Gewässern und anderem Eigentum, (c) Öffentliche Gesundheit und Sicherheit, Sicherheit der Luftfahrt oder anderer vorrangiger öffentlicher Belange, (d) Forschung und Erziehung, Bestandesauffrischung, Wiederansiedlung und Aufzucht *oder* (e) Zulassung der selektiven und begrenzten Nutzung (Fangen und Halten oder eine andere vernünftige Nutzung) unter überwachten Bedingungen. Dem Wortlaut der BeK kann entnommen werden, dass sämtliche Zwecke alternativ und gleichberechtigt eine Ausnahme rechtfertigen.
- 123 Im Folgenden werden die Voraussetzungen von Art. 9.1 BeK zur Regulierung für sämtliche Tierarten, welche gemäss Anhang II und III geschützt sind, geprüft.

6.8.2 Subsidiarität

- 124 Art. 9.1 BeK setzt zunächst voraus, dass es keine andere befriedigende Lösung gibt.
- 125 (a) Diese Voraussetzung wird vor allem in jenen Fällen relevant, wo es um die Zerstörung von *Nutztieren* geht. In diesen Fällen bestehen erprobte Methoden, welche die Zerstörung von Nutztieren reduzieren oder verhindern. Die Umsetzung dieser Methoden kann zu einer kostspieligen Änderung der Viehhaltungspraxis führen. Ob wirtschaftliche Gesichtspunkte

⁴⁹ Botschaft BeK, 230.

eine Rolle spielen können, ist nicht geklärt. Es ist auf jeden Fall Sache der Vertragsstaaten zu definieren, was unter „anderen befriedigenden Lösungen“ zu verstehen ist. Die Vertragsstaaten müssen unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips die notwendigen Vergleiche und Alternativen herausarbeiten.⁵⁰

- 126 (b) Weniger Relevanz zeigt diese Voraussetzung in Fällen, in welchen es um die Zerstörung von *Wildbeständen* geht. Im Gegensatz zu Nutztieren besteht bei Wildtieren keine faktische Schutzmöglichkeit. Voraussetzung ist das Bestehen einer anderen befriedigenden Lösung, welche nach dem Sinn der Regelung schnell durchführbar ist. Das Schaffen von Wildtierkorridoren oder Änderungen der menschlichen Nutzung im fraglichen Gebiet oder ähnliche Lösungen scheiden damit als Möglichkeiten aus. Einzige Möglichkeit wäre die Umsiedlung. Die Umsiedlung hängt davon ab, ob ein anderer Lebensraum besteht, das Tier die Umsiedlung übersteht und die Umsiedlung mit den verfügbaren Mitteln und Möglichkeiten durchgeführt werden kann. Wo eine Umsiedlung nicht praktikabel ist oder mit Kosten verbunden ist, kann mittels Regulierung oder Jagd eine Bestandesreduktion vorgenommen werden.⁵¹

6.8.3 Bestand

- 127 Art. 9.1 BeK setzt zudem voraus, dass die Ausnahme dem Bestand der betreffenden Art nicht schadet. Gemeint ist damit die Population, in die der Eingriff stattfindet. Unklar ist, was unter Schaden zu verstehen ist. Gemeint ist sicherlich nicht ein Schaden im zivilrechtlichen Sinn (dazu weiter unten Ziff. 6.8.5).
- 128 Der Explanatory Report stellt den Schadensbegriff mit dem Überleben der Art in Zusammenhang. Eingriffe sind möglich, solange das Überleben der Art generell gesichert ist. Im Gegensatz zu Art. 7.2 BeK sind damit die lokalen Varietäten und Unterarten nicht von Bedeutung; auch genügt das Element der Gefährdung nicht. Eingriffe sind damit möglich, auch wenn lokale Bestände gefährdet sind. Diese Voraussetzung setzt Art. 2 BeK nicht grundsätzlich ausser Kraft, wonach eine Population erhalten werden soll, welche den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht.⁵² Ein Eingriff in eine Population kann erfolgen, obwohl der Zielbestand gemäss Art. 2 BeK noch nicht erreicht ist (wenn die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind).⁵³
- 129 Diese Anwendung entspricht durchaus dem Sinn und Zweck der gesamten Ausnahmeregelung von Art. 9.1 BeK. Dies zeigt sich an folgendem Beispiel: Ein Eingriff im Interesse der öffentlichen Sicherheit (z.B. Problembär) muss gestützt auf Art. 9.1 dritter Spiegelstrich BeK möglich sein, auch wenn der Zielbestand des Braunbären noch nicht erreicht ist. Die öffentliche Sicherheit des Menschen hat gegenüber der Erhaltung von Grossraubtieren Vorrang. Art. 9.1 BeK regelt die öffentliche Sicherheit systematisch gleich für sämtliche Nutzungskonflikte (so auch für die Einwirkung auf Wild- und Nutztiere, vgl. Art. 9.1 BeK).

⁵⁰ Guidelines, 26.

⁵¹ LCIE Policy Support Statement on Lethal control and hunting of large carnivores, Guidelines Appendix 2.

⁵² Explanatory Report, 7.

⁵³ Guidelines, 27.

6.8.4 Schutz der Pflanzen- und Tierwelt

- 130 In vielen Rechtsordnungen (so auch in der Schweiz⁵⁴) sind Wildtiere keiner unmittelbaren rechtlichen Herrschaft unterworfen. Damit kann keine sachen- oder obligationenrechtlich berechnete Person einen Vermögensschaden im Rechtssinne geltend machen. Schaden im Rechtssinne ist nicht möglich. Folgerichtig bildet der Schutz der Pflanzen- und Tierwelt einen eigenen Ausnahmetatbestand, ohne dass ein Schaden im Rechtssinne geltend gemacht und abgegolten werden muss.
- 131 Schutzobjekt sind damit unter diesem Aspekt einzig die natürlichen Beutetiere der Grossraubtiere. Nicht Schutzobjekt sind Tiere, welche einer rechtlichen Herrschaft unterworfen sind, wie z. B. Nutz- und Haustiere, aber auch Wildtiere in Gehegen.
- 132 Die Konvention enthält keine Angaben über die Intensität der Zerstörung an Wildtierbeständen, welche vorauszusetzen ist, damit ein Eingriff in den Bestand von Grossraubtieren möglich ist. Der Wortlaut der Bestimmung ist weit gefasst.⁵⁵ Grundsätzlich sind hier die Vertragsstaaten in der Umsetzung frei. Nach dem Grundsatz „*freedom within frames*“⁵⁶ dürfen hier die Vertragsstaaten eine für sie geeignete Regelung vorsehen. Dabei dürfen sie sich grundsätzlich (i) an den Kriterien der Artenvielfalt nach dem Grundsatz der *ecological viability* (Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK, Art. 2 und 8 lit. a Biodiversitätskonvention) und/oder (ii) an Nutzungskonflikten orientieren.
- 133 (1) Hinsichtlich der Regelung im Bereich der *Artenvielfalt* ist bei der vertragsstaatlichen Umsetzung den spezifischen Gegebenheiten in der Schweiz (Landwirtschaft, Zerstückelung der Lebensräume, Zersiedlung der Landschaft) Rechnung zu tragen. Will man im Rahmen der Umsetzung etwas aus der BeK entnehmen, dann ist es richtig, dass diese gesamtheitlich ausgelegt werden muss.⁵⁷ Zunächst fällt auf, dass Art. 1.1 BeK als erstes Ziel den Schutz sämtlicher Arten festlegt. Zweitens fällt auf, dass die BeK Ausnahmen hinsichtlich der geschützten und gefährdeten Tieren zulässt (Art. 6 und 7 BeK), nicht dagegen im Bereich des Schutzes von sämtlichen Tieren (Art. 1-3 BeK).
- 134 Das verbindende Element muss auch hier in Art. 2 BeK gesehen werden. Es kann nicht um das einzelne Tier gehen und um die Frage, ob dieses geschützt/gefährdet ist oder nicht. Das Schwergewicht muss auf die Populationen der betroffenen Arten gelegt werden. Dabei spielen lokale Populationen aufgrund der spezifischen Situation in der Schweiz (Landwirtschaft, Zerstückelung der Lebensräume, Zersiedlung der Landschaft) eine bedeutende Rolle. Wie oben schon erwähnt, wird dieser Ansatz auch von der Biodiversitätskonvention und der Habitatchartrie unterstützt. Neben der genetischen und demografischen Komponente hat die

⁵⁴ Fleiner-Gerster, N 15 zu Art. 25 BV.

⁵⁵ Gl. M. Biber-Klemm, Schadensbegriff, 3 f.

⁵⁶ Guidelines, 10.

⁵⁷ Gl. M. Biber-Klemm, Schadensbegriff, 3 f.

Überlebensfähigkeit einer Population auch eine ökologische Komponente (*ecological viability*).⁵⁸

- 135 (2) Art. 9.1 BeK regelt sämtliche *Nutzungskonflikte* zwischen dem Erhalt der Grossraubtiere und der betroffenen Bevölkerung. Dazu gehört auch der Schutz der Pflanzen- und Tierwelt. Damit sind eine Reihe von privaten Interessen berücksichtigt. Es trifft damit nicht zu, dass Art. 9.1 BeK nur für den Schutz von öffentlichen Interessen aufgestellt wurde. Dies ergibt sich auch aus der Systematik der Norm selber, welche die öffentlichen Interessen eigens erwähnt (Art. 9.1 al. 3 BeK) und diesen neben die privaten Interessen (Art. 9.1 al. 2 BeK) stellt.⁵⁹ Die Berücksichtigung von privaten Interessen im Rahmen der Umsetzung von Art. 9.1 BeK ist rechtskonform.

6.8.5 Zivilrechtlicher Schaden

- 136 Im Gegensatz zum Schutz der Pflanzen und Tierwelt knüpft dieser Ausnahmetatbestand an den zivilrechtlichen Schaden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischgründen, Gewässern und anderem Eigentum an.
- 137 Ein wesentliches Element bildet hier der Umstand, dass von einem erheblichen Schaden auszugehen ist. Diese Voraussetzung kann deshalb in Fällen zur Anwendung gelangen, um spezielle Individuen zu erfassen, welche vermutungsweise für einen erheblichen Schaden verantwortlich sind. Wie hoch der Schaden sein muss, ist schwer zu bestimmen und hängt von der lokalen Akzeptanz ab.⁶⁰ Die Details sind durch die Vertragsstaaten festzulegen.

6.8.6 Öffentliche Interessen

- 138 Öffentliche Interessen an der Gesundheit und der Sicherheit der Menschen oder andere öffentliche Interessen stehen hier im Mittelpunkt. Diese Voraussetzung kann auch dazu dienen, um der Zerstörung an Nutztieren und Wild entgegenzutreten. Im Vordergrund stehen zwar einzelne aggressive Tiere, welche ein unerwünschtes Verhalten zeigen. Öffentliche Interessen können aber auch bestehen, wenn die Regulierung oder Jagd der Grossraubtiere für die öffentliche Akzeptanz dieser Tiere notwendig ist.⁶¹

6.8.7 Nutzung

- 139 Dieser Ausnahmetatbestand kann zur sorgfältigen und kontrollierten Regulierung oder Jagd verwendet werden. Dieser Tatbestand ermöglicht eine jagdliche Nutzung, ohne dass Aspekte der Artenvielfalt oder ein Nutzungskonflikt vorausgesetzt wird. Tatsächlich hat Lettland seine jagdliche Nutzung auf den Luchs mit der Ausnahmeregelung erfolgreich begründet. Dieses

⁵⁸ Guidelines, 14; a. M. Biber-Klemm, 3 f.

⁵⁹ A. M. Biber-Klemm, 5.

⁶⁰ Guidelines, 26.

⁶¹ Guidelines, 26.

Modell wurde von der Article 12 Working Group als eine erfolgreiche Umsetzung dieser Ausnahmeregelung anerkannt.⁶²

6.9 Ergebnis

- 140 Die BeK regelt den minimalen Standard und überlässt die Ausgestaltung den Vertragsstaaten (Grundsatz des *freedom within frames*). Der Allgemeine Arten- und Lebensraumschutz gemäss Art. 1.1 BeK steht im Vordergrund.
- 141 Die Beutetiere der Grossraubtiere haben gemäss BeK Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK einen eigenen Schutzstatus. Negative Bestandesentwicklungen der Beutetiere erlauben eine Regulierung der Grossraubtiere, unabhängig, ob die negative Bestandesentwicklung auf Grossraubtiere oder auf andere Ursachen (z.B. Wildkrankheiten) zurückzuführen ist. Ob die Regulierung der Grossraubtiere unter dem Aspekt der Artenvielfalt (ecological viability) und/oder unter dem Aspekt der Beseitigung von Nutzungskonflikten erfolgt, überlässt die Konvention grundsätzlich der vertragsstaatlichen Umsetzung.
- 142 Der Luchs kann gemäss Art. 7.2 BeK jagdlich genutzt werden. Sind die Voraussetzungen von Art. 7.2 BeK nicht gegeben, dann ist eine Regulierung gemäss Art. 9.1 BeK wie beim Wolf oder beim Bär möglich. Sämtliche Grossraubtiere können gemäss Art. 9.1 BeK reguliert werden.
- 143 Beide Bestimmungen sind offen formuliert und räumen den Vertragsstaaten einen weiten Spielraum ein. Im Rahmen der Umsetzung ist den spezifischen Raumverhältnissen in der Schweiz und den bestehenden kulturellen Gegebenheiten (wirtschaftliche Interessen an der Nutzung und einem traditionell hohen Wildbestand und dezentrale Regelung durch Einbezug der Kantone) Rechnung zu tragen (Art. 2 BeK).
- 144 Unter Einwirkung der Biodiversitätskonvention und der Habitatrichtlinie (Guidelines) wird die Erhaltung der Artenvielfalt bzw. der Schutz sämtlicher Arten gemäss Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK und der Abbau von Nutzungskonflikten gemäss Art. 9.1 BeK und die daraus resultierende verstärkte Regulierung der Grossraubtiere zunehmend an Bedeutung gewinnen. Dazu die nachfolgenden Ausführungen.

7. Habitatrichtlinie

7.1 Einleitung

- 145 Nach Erlass der BeK sind zehn weitere Staaten der EU beigetreten und die EU hat das durch die BeK gestaltete Arten- und Lebensraumschutzrecht durch die europäische Habitatrichtlinie vom 21.Mai 1992 fortgeführt. Damit hat die BeK im europäischen Rechtskreis an Bedeutung verloren. Inhaltlich bestehen jedoch weitgehende Überschneidungen zwischen der BeK und der Habitatrichtlinie.

⁶² Guidelines, 26.

- 146 Die Habitatrichtlinie ist für die Schweiz nicht anwendbar. Aufgrund der erwähnten inhaltlichen Überschneidungen und zur Erstellung der Kompatibilität mit den europäischen Nachbarstaaten haben die Bestimmungen der Habitatrichtlinie auch für die Schweiz eine Bedeutung.
- 147 Die Kommission war sich bewusst, dass der Schutz der Grossraubtiere eine grosse Reaktion bei den betroffenen Menschen auslösen wird. Der Schutz der Grossraubtiere kann auf lokaler Ebene erhebliche Verluste an Vieh, Haustieren und an Wild verursachen und in einigen Regionen Befürchtungen in Bezug auf die Sicherheit der Menschen hervorrufen. Es war deshalb das Ziel, das richtige Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Grossraubtiere und den legitimen Befürchtungen der Menschen vor Ort zu finden. Die Kommission hat deshalb eine Initiative zur Erarbeitung von Plänen zur Bewirtschaftung von Grossraubtieren in Europa eingeleitet. Diese Initiative konzentriert sich auf die am weitesten verbreiteten Arten und somit auf die Arten mit den meisten grenzübergreifenden Beständen: Braunbär, Wolf, eurasischer Luchs und Vielfrass. Die Leitlinien (Guidelines) wurden im Auftrag der Kommission/IUCN/SSC vom Istituto di Ecologia Applicata (IEA) in Rom erarbeitet.⁶³
- 148 Diese Leitlinien sind auch in Übereinstimmung mit den übrigen Konventionen (BeK, Bonner Konvention, Biodiversitätskonvention) erstellt worden.⁶⁴ Sie sind damit auch für die Auslegung der BeK und die Rechtsverhältnisse in der Schweiz massgebend und sind teilweise schon in die Ausführungen zur BeK eingeflossen. Die nachfolgenden Darstellungen haben ergänzenden Charakter.

7.2 Regelungsbereich zum Artenschutz

7.2.1 Vorbemerkung

- 149 Die Artikel 12 bis 16 der Habitatrichtlinie enthalten die Bestimmungen zum Artenschutz. Hierunter fallen Massnahmen für ein strenges Schutzsystem für die Tier- und Pflanzenarten in Anhang IV (Art. 12 und 13 Habitatrichtlinie), Massnahmen zur Regelung der Entnahme und Nutzung der Tier- und Pflanzenarten in Anhang V (Art. 14 Habitatrichtlinie) sowie Bestimmung zum Fang und Transport von Arten der Anhänge IV und V (Art. 15 Habitatrichtlinie). Ausnahmen werden in Artikel 16 der Habitatrichtlinie geregelt.⁶⁵
- 150 Luchs, Braunbär und Wolf sind gemäss Art. 12 in Anhang IV lit. a gelistet (streng geschützte Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse). Damit besteht für sämtliche Grossraubtiere eine einheitliche Regelung, welche programmatisch der Vorgabe von Art. 6 und 9 BeK entspricht. Die Guidelines knüpfen an diese rechtliche Konzeption an.

⁶³ Natura 2000, 3.

⁶⁴ Guidelines, 12.

⁶⁵ Bundesamt für Naturschutz, http://www.bfn.de/0316_ffh-rl.html

7.2.2 Artikel 12

151 (1) Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Massnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen; dieses verbietet:

- a) alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten;
- b) jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten;
- c) jede absichtliche Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur;
- d) jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten.

(2) Für diese Arten verbieten die Mitgliedstaaten Besitz, Transport, Handel oder Austausch und Angebot zum Verkauf oder Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren; vor Beginn der Anwendbarkeit dieser Richtlinie rechtmässig entnommene Exemplare sind hiervon ausgenommen.

(3) Die Verbote nach Absatz 1 Buchstaben a) und b) sowie nach Absatz 2 gelten für alle Lebensstadien der Tiere im Sinne dieses Artikels.

(4) Die Mitgliedstaaten führen ein System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten ein. Anhand der gesammelten Informationen leiten die Mitgliedstaaten diejenigen weiteren Untersuchungs- oder Erhaltungsmaßnahmen ein, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass der unbeabsichtigte Fang oder das unbeabsichtigte Töten keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die betreffenden Arten haben.

7.2.3 Artikel 16

152 (1) Sofern es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und unter der Bedingung, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen, können die Mitgliedstaaten von den Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 14 sowie des Artikels 15 Buchstaben a) und b) im folgenden Sinne abweichen:

- a) zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume;
- b) zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum;

- c) im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschliesslich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt;
- d) zu Zwecken der Forschung und des Unterrichts, der Bestandsauffüllung und Wiederansiedlung und der für diese Zwecke erforderlichen Aufzucht, einschliesslich der künstlichen Vermehrung von Pflanzen;
- e) um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmass die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben.

(2) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission alle zwei Jahre einen mit dem vom Ausschuss festgelegten Modell übereinstimmenden Bericht über die nach Absatz 1 genehmigten Ausnahmen vor. Die Kommission nimmt zu diesen Ausnahmen binnen zwölf Monaten nach Erhalt des Berichts Stellung und unterrichtet darüber den Ausschuss.

(3) In den Berichten ist folgendes anzugeben:

- a) die Arten, für die die Ausnahmeregelung gilt, und der Grund der Ausnahme, einschliesslich der Art der Risiken sowie gegebenenfalls der verworfenen Alternativlösungen und der benutzten wissenschaftlichen Daten;
- b) die für Fang oder Tötung von Tieren zugelassenen Mittel, Einrichtungen oder Methoden und die Gründe für ihren Gebrauch;
- c) die zeitlichen und örtlichen Umstände der Ausnahmegenehmigungen;
- d) die Behörde, die befugt ist, zu erklären, dass die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind, bzw. zu kontrollieren, ob sie erfüllt sind, und die beschliessen kann, welche Mittel, Einrichtungen oder Methoden innerhalb welcher Grenzen und von welchen Stellen verwendet werden dürfen sowie welche Personen mit der Durchführung betraut werden;
- e) die angewandten Kontrollmassnahmen und die erzielten Ergebnisse.

7.3 Leitlinien für die Bewirtschaftung von Grossraubtieren (Guidelines)

153 In 1960-1970 waren die Bestände der Grossraubtiere in Europa auf dem Tiefpunkt. Damals richtete sich das Hauptziel der Erhaltung der Grossraubtiere auf die Rettung der verbleibenden Bestände und die Verhinderung von deren Ausrottung. Dieses Stadium ist mittlerweile für viele (jedoch noch nicht alle) Populationen durchschritten. Die Guidelines anerkennen, dass sämtliche Grossraubtiere seit ihrem Wiederauftreten sich gut an die moderne europäische Siedlungs- und Verkehrslandschaft anpassen konnten und gegenüber menschlichen Aktivitäten im Gebiet widerstandsfähig sind. Es geht deshalb heute nicht mehr primär um die Rettung von Restbeständen vor deren Ausrottung, sondern um die Entwicklung von Bewirtschaftungsmodellen zur Herstellung der Koexistenz zwischen Menschen und der Erhaltung

von Grossraubtieren.⁶⁶ Ihrer Natur entsprechend treten Grossraubtiere in kleiner Populationsdichte auf und benötigen einen grossen Lebensraum.

- 154 Mit der Bestandeszunahme der Grossraubtiere sind eine Reihe von Konflikten zwischen Tier und Mensch aufgetreten.⁶⁷ Entsprechend richtet sich das Management der Grossraubtiere nach zwei fundamentalen Konzepten⁶⁸:
- 155 (1) Die Planung der Erhaltung soll sich nicht auf den Bestand an Grossraubtieren in einem bestimmten Land ausrichten, sondern es soll der gesamte biologische Bestand über die Landesgrenzen hinaus unter Einbezug der verschiedenen verwaltungsrechtlichen Rechtskreisen erfasst werden. Um das europaweite Ziel der Erhaltung von Grossraubtieren zu erreichen ist ein flexibler und pragmatischer Ansatz notwendig. Europa ist kulturell und ökologisch sehr unterschiedlich, was ein unterschiedlicher Ansatz in unterschiedlichen Gebieten notwendig macht. Es soll das Prinzip „*freedom within frames*“ umgesetzt werden. Wenn Ziele und Richtlinien auf europäischer Ebene bestimmt sind, sollte es möglich sein, einen grossen Anteil an Flexibilität im Management von Sub-Populationen in Übereinstimmung mit lokalen Traditionen, Bedingungen und Konflikten zu finden.⁶⁹
- 156 (2) Die Erhaltung der Grossraubtiere muss in die menschlichen Tätigkeiten im Gebiet integriert werden (nicht umgekehrt). Dies setzt eine Koexistenz zwischen Grossraubtieren und Menschen voraus, welche nicht immer einfach zu erreichen ist. Das Erreichen der Koexistenz setzt fast immer ein aktives Management wie Wiederansiedlung, Umsiedlung und Jagd von Grossraubtierbeständen voraus.⁷⁰ Im Rahmen der Bewirtschaftung von Grossraubtieren wird der Populationsansatz bevorzugt. Als Folge der Konfliktpotenziale wird Folgendes empfohlen: In bestimmten Situationen kann die Koexistenz besser erreicht werden, wenn Populationen von Grossraubtieren auf einem tieferen Niveau gehalten werden, als das das fragile Gebiet potenziell ermöglicht. Es gibt eine Reihe von nicht tödlichen Methoden (wie z.B. Umsiedlung). Diese sind aber oft unpraktikabel und zu teuer für eine breite Anwendung. In den meisten Fällen und in den grössten Teilen von Europa bleiben damit tödliche Eingriffe (lethal methods) die praktikablen und effizienten Methoden.
- 157 So ausdrücklich in LCIE Policy Support Statement for Lethal control and hunting of large carnivores⁷¹: Although we are aware that hunting / lethal control of large carnivores may be controversial, the LCIE believes that it may be compatible with their conservation in many, but clearly not all, regions and situations. It is important to remember that carnivore conservation does not necessarily imply strict protection. The potential of large carnivore hunting / lethal control include: (1) Allow the continuation of long-standing traditions in the rural areas

⁶⁶ Guidelines, 4, 10.

⁶⁷ Guidelines, 4.

⁶⁸ Guidelines, 4.

⁶⁹ „In other words, as long as the goals are decided on large scale, there should be some flexibility to modify the means that are used at a more local scale.“ (Guidelines, 10).

⁷⁰ Guidelines, 4.

⁷¹ Appendix 2, Guidelines.

where large carnivores occur. (2) Increase the acceptance of large carnivore presence among hunters if they can regard them as rewarding game species or a source of income, rather than as competitors. (3) Increase the sense of empowerment among local people that have to live in the same areas as large carnivores. (4) Allow large carnivore populations to be maintained at densities where damage to livestock and predation on wild prey are kept at levels that can be tolerated. In addition, hunter may be able to assist in the lethal control of specific animals, for example those that become habitual livestock killers. (5) Help to maintain shyness among large carnivore populations thus reducing potential conflicts. (6) Potentially provide an opportunity to sell trophy hunts, and thereby generate revenue in rural areas (thus giving an incentive to maintain healthy large carnivore populations). (7) In areas where large carnivore populations are recovering, it may increase long term acceptance if the rate of recovery is slowed down. (8) The LCIE strongly opposes poaching under any circumstances and realises it is a major threat to large carnivore population survival in many areas. However, the LCIE believes that allowing legal hunting of viable populations will help reduce poaching if the local people feel that they are involved in the management process. (9) Reaching a population level that allows initiating hunting may provide a benchmark for the success of a conservation / restoration plan – this should also demonstrate the flexibility of conservation plan to the various interest groups.

- 158 Im LCIE Policy Support Statement for Lethal control and hunting of large carnivores⁷² folgen dann eine Reihe von Voraussetzungen, welche erfüllt sein müssen, damit die Jagd und die Regulierung mit der Erhaltung von Grossraubtieren übereinstimmt. Dabei wird im Wesentlichen auf den Erlass eines umfassenden Management Plans verwiesen, der durch eine umfassende Vernehmlassung abgestimmt ist und in der Folge von der zuständigen Amtsstelle erlassen wird. Im weiteren führt die LCIE aus, dass die Jagd oder die Regulierung von Grossraubtieren je nach Gebiet entweder von Amtspersonen und Berufsjägern oder von Amateurjägern ausgeführt werden kann.

7.4 Ergebnis

- 159 Die Erhaltung der Grossraubtiere in Europa muss sich am Umstand orientieren, dass Grossraubwild mit menschlichen Aktivitäten gut zurecht kommt. Ähnlich wie dem Rotfuchs gelingt es dem Grossraubwild gut, sich an die Kulturlandschaft und menschliche Siedlungssysteme anzupassen (Kulturfolger).
- 160 Dies gelingt dem Raubwild im Allgemeinen besser als den Beutetieren, welche als Spezialisten auf ein bestimmtes Habitat angewiesen sind (in unterschiedlichem Ausmass zum Beispiel bei Reh, Gämse, Auerhuhn).
- 161 In der Wechselwirkung zwischen Raub- und Beutetier führt dies zu einer starken Belastung der Beutetiere, welche auch ohne Einwirkung von Grossraubtieren vom Lebensraum bedroht sind. Traditionell haben Jäger ein Interesse an einem hohen Wildbestand und der daraus resultierenden Nutzungsmöglichkeit. Die Zunahme der Grossraubtierpopulationen wird den Nutzungskonflikt verschärfen, was eine Regulierung der Grossraubtiere notwendig macht.

⁷² Appendix 2, Guidelines.

- 162 Die Guidelines, insbesondere das LCIE Policy Support Statement for Lethal control and hunting of large carnivores, enthalten die umfassende Grundlage für die Regulierung von Grossraubtieren. Danach sind Grossraubtiere auf einem Bestand zu halten, der den Schaden an Nutztieren und den Schaden an wildlebenden Beutetieren auf ein tolerierbares Mass beschränkt. Mit diesem Ansatz werden Nutzungskonflikte mit Nutztierhaltern und mit Jagdberechtigten angesprochen. Die Guidelines anerkennen damit *wörtlich den Schaden an Nutztieren und den Schaden an Wild*.
- 163 Die Guidelines wollen vordringlich den Nutzungskonflikt beheben. Der Schaden an Nutztieren und der Schaden an wildlebenden Beutetieren darf ein tolerierbares Mass nicht überschreiten. Dies ist auch bei der Auslegung und der Umsetzung der BeK zu berücksichtigen. Damit müssen die nationalen Regeln auf Stufe Bund und Kantone die wirtschaftlichen Interessen der Kantone und der Jagdberechtigten berücksichtigen. Die Populationen von wildlebenden Beutetieren ist damit auf einem Stand zu halten, welcher eine jagdliche Nutzung, trotz der Anwesenheit der Grossraubtiere, möglich macht. Die Bestimmung des tolerierbaren Masses hängt von den lokalen Gegebenheiten ab. Führt die Anwesenheit von Grossraubtieren zu einer lokal spürbaren Bestandesreduktion ist zum Abbau von Nutzungskonflikten eine Reduktion der Grossraubtiere nötig. Im Anwendungsbereich der Habitatrichtlinie und den Guidelines geht es im Wesentlichen um die Regulierung von Grossraubtieren für den Abbau von Nutzungskonflikten. Aspekte der Artenvielfalt finden vor allem im Anwendungsbereich der Biodiversitätskonvention Berücksichtigung. Dazu die folgenden Ausführungen.

8. Biodiversitätskonvention

8.1 Einleitung

- 164 Das Sekretariat der CBD konkretisiert die Zielsetzung wie folgt: „The Convention is comprehensive in its goals and deals with an issue so vital to humanity’s future, that it stands as a landmark in international law. It recognizes – for the first time – that the conservation of biologic diversity is a „common concern of humankind“ and is an integral part of the development process. The agreement covers all ecosystems species and genetic resources. It links traditional conservation efforts to the economic goal of using biological resources sustainably. It sets principles for the fair and equitable sharing of the benefits arising from the use of genetic resources, notably those destined for commercial use. It also covers the rapidly expanding field of biotechnology addressing technology development and transfer, benefit-sharing and biosafety. (...) While past conservation efforts were aimed at protecting particular species and habitats, the Convention recognizes that ecosystems, species and genes must be used for the benefit of humans. (...) However, the responsibility for achieving its goals rests largely with the countries themselves.“⁷³

⁷³ Sustaining life, 8 f.

8.2 Regelungsbereich

- 165 Gegenstand des Abkommens ist die (i) Erhaltung der *biologischen Vielfalt*, (ii) die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und (iii) die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile.⁷⁴
- 166 Biologische Vielfalt bedeutet die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme.⁷⁵
- 167 In-situ-Erhaltung bedeutet die Erhaltung von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die *Bewahrung* und *Wiederherstellung* lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung.⁷⁶
- 168 Die Verantwortung zur Erreichung der Zielsetzung der Biodiversitätskonvention liegt bei den Vertragsländern. Unternehmen, Landeigentümer, Fischer und Jäger unternehmen die Handlungen, welche die Biodiversität betreffen. Die nationalen politischen Organe, welche die Kontrolle über Land und Wasser haben, müssen die zum Schutz der Biodiversität und zur Nutzung der natürlichen Ressourcen notwendige Führerrolle übernehmen und entsprechende Regeln erlassen.⁷⁷ Jede Vertragspartei wird entsprechend ihren besonderen Umständen und Möglichkeiten nationale Strategien, Pläne oder Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt entwickeln oder bestehende anpassen.⁷⁸

8.3 Gründe für den Verlust von genetischen Ressourcen in der Schweiz

- 169 Das Forum Biodiversität Schweiz⁷⁹ hat in 2004 den Zustandsbericht für die Schweiz vorgelegt.⁸⁰ In den Abschnitten 6 und 7 werden die Ursachen für den Verlust der biologischen Vielfalt in der Schweiz beschrieben. Im allgemeinen hängt der Verlust mit dem *Rückgang der Lebensräume* zusammen. Tiere und Pflanzen sind von ihrem Lebensraum abhängig. Viele Lebensräume in der Schweiz bestehen nur noch aus kleinen, isolierten Fragmenten. Ausserdem hat sich der Zustand der Lebensräume in den letzten hundert Jahren durch zu intensive Nutzung oder durch die Eintrag von Nährstoffen deutlich verschlechtert. In kleinen und isolierten *Populationen* geht die genetische Vielfalt stark zurück. Kleine Populationen sind gene-

⁷⁴ Art. 1 Biodiversitätskonvention.

⁷⁵ Art. 2 Abs. 2 Biodiversitätskonvention.

⁷⁶ Art. 2 Abs. 9 Biodiversitätskonvention.; Art. 8 lit. d Biodiversitätskonvention spricht dagegen nur noch von *Bewahrung*. Damit ist zumindest die *Bewahrung* vom Konventionstext ausserhalb der Begriffsbestimmung in Art. 2 Biodiversitätskonvention erfasst.

⁷⁷ Sustaining life, 9.

⁷⁸ Art. 6 Biodiversitätskonvention.

⁷⁹ www.biodiversity.ch.

⁸⁰ Biodiversität in der Schweiz, Zustand, Erhaltung und Perspektiven, Wissenschaftliche Grundlage für eine nationale Strategie, Bern 2004.

tisch weniger vielfältig als grosse Populationen. Es geht damit primär um die Grösse und den Grad der Isolation einer bestimmten Population.⁸¹

- 170 Als Ursachen für den Verlust werden verschiedene Gründe erwähnt. Hauptursachen bilden dabei die veränderte landwirtschaftliche Nutzung, die Zerstückelung der Lebensräume, die Überbauung und Zersiedelung der Landschaft, überstrapazierte Gewässer, Änderung der Waldnutzung, Überdüngung der Ökosysteme, Veränderung der Atmosphäre, Klimawandel, hormonaktive Substanzen, Belastung der Umwelt durch Licht, Tourismus und Freizeitaktivitäten, invasive Arten und gentechnisch veränderte Organismen.⁸²
- 171 Während die Landwirtschaft in historischen Zeiten eine vielfältige Landschaft hervorgebracht hat, in der sich zahlreiche Tier- und Pflanzenarten in neuen Lebensgemeinschaften zusammengefunden haben, wurde dieser Trend seit der industriellen Revolution und dem parallel dazu verlaufenden Bevölkerungswachstum in vielerlei Weise verändert. Die Erfindung des Kunstdüngers Mitte des 19. Jahrhunderts ermöglichte eine völlig andere Nutzung des Grün- und Ackerlandes. Ebenso negativ auf die Biodiversität auswirkend zeigte sich die Einführung von Pestiziden und Herbiziden und die intensive Mechanisierung der landwirtschaftlichen Produktion.⁸³
- 172 Mit der Entwicklung der Landwirtschaft einher ging die zunehmende Zerstückelung der Lebensräume. Durch die Intensivierung der Landwirtschaft, mit der Ausdehnung von Siedlungsräumen und Industriezonen sowie durch den Bau von Strassen, Autobahnen und Eisenbahnlinien wurden ehemals zusammenhängende Lebensräume der Tiere und Pflanzen nicht nur flächenmässig stark reduziert, sondern auch voneinander abgetrennt. In der Schweiz sind sämtliche natürlichen und halbnatürlichen Biotop in den vergangenen Jahrzehnten massiv zerstückelt worden. Die Fragmentierung der Landschaft stellt eine Bedrohung der biologischen Vielfalt dar. Dadurch bleibt eine genetische Auffrischung durch einwandernde Individuen aus. Die Wahrscheinlichkeit steigt, dass kleine Populationen aussterben.⁸⁴ Wildtierkorridore sind nicht mehr intakt, und es bestehen lokale und überregionale biologische Inseln.⁸⁵

8.4 Wiederherstellung von Beständen an Grossraubtieren

- 173 Sofern und soweit es um Wiederansiedlung geht ist der zitierte Art. 8 lit. d Biodiversitätskonvention auf die Bestandeszunahme von Grossraubtieren anwendbar. Die Wiederansiedlung von Grossraubtieren in der Schweiz ist damit von der Konvention grundsätzlich gedeckt.

⁸¹ Biodiversität, 72 f.

⁸² Biodiversität, 80 ff.

⁸³ Biodiversität, 80.

⁸⁴ Biodiversität, 84.

⁸⁵ Vgl. Übersicht in Biodiversität, S 85 anhand der Schweizer Landeskarte.

- 174 Dies jedoch nur, sofern es möglich und angebracht ist oder im natürlichen Lebensraum erfolgt und dabei lebensfähige Populationen von Beutetieren bewahrt werden können (vgl. unten Ziff. 8.5).
- 175 Können letztere Aspekte aus wildbiologischer Sicht positiv beantwortet werden, dann erfolgt die Wiederansiedlung unter den Aspekten der Biodiversitätskonvention mit dem zweiten Ziel der nachhaltigen Nutzung. Eine Reduktion der Bestände an Grossraubwild ist damit von der Konvention nicht ausgeschlossen, sondern sogar erwünscht, sofern das Potenzial erhalten bleibt.

8.5 Bewahrung von lebensfähigen Populationen von Beutetieren

- 176 Die Wiederansiedlung von Grossraubtieren erhält jedoch im Lichte von Art. 8 lit. d Biodiversitätskonvention eine weitere Bedeutung, sofern und soweit es um die Bewahrung lebensfähiger Populationen der Beutetiere geht. Die Konvention unterscheidet nicht zwischen geschützten oder nicht geschützten wildlebenden Tierarten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie der Fall beurteilt wird, wenn das vermehrte Auftreten von Grossraubtieren zu einer lokalen oder auch regionalen Reduktion von bestehenden Wildarten führt. Die Konvention enthält dazu keine ausdrückliche Regelung.
- 177 Im Sinne der Konvention ist die biologische Vielfalt in seiner Gesamtheit zu schützen. Damit erhalten beide Wildartengruppen (Predatoren und Beutetiere) gleiche Bedeutung (unabhängig davon, ob eine Wildart geschützt ist und die andere nicht). Die vorhin gestellte Frage lässt sich aus dem Kontext der Konvention nur so beantworten, als der Erhalt sämtlicher biologischer Ressourcen (Bestandesschutz) und die nachhaltige Nutzung durch den Menschen (Jagd und Fischerei) sichergestellt werden will:
- 178 a. Unter Bestandserhaltung der bestehenden Ressourcen wird auch deren nachhaltige Nutzung vorausgesetzt. Im Anwendungsbereich der Konvention muss deshalb sichergestellt werden, dass die nachhaltige Nutzung der Wildbestände durch die Jagd und die Fischerei erhalten bleibt.
- 179 Der Erhalt aller biologischen Ressourcen kann nur durch die Herstellung des Gleichgewichtes erfolgen. Daraus lassen sich folgende Konsequenzen ableiten: (i) Führt ein lokaler Bestand an Grossraubwild zu einer Reduktion im Bestand an Beutetieren in einem Ausmass, dass damit der Bestand an Beutetieren bzw. der Lebensraum des Grossraubwildes ganz oder teilweise vernichtet wird, ist eine Reduktion im Bestand der Grossraubtiere zur Erhaltung sämtlicher biologischer Ressourcen angezeigt. (ii) Kann das Gleichgewicht (aus irgendwelchen Gründen) nicht hergestellt werden, dann hat die Bestandserhaltung der Beutetiere Vorrang gegenüber der Bestandserhaltung der Grossraubtiere. Dies ergibt sich aus der Konsequenz, dass die Beutetiere in der Nahrungskette (kausal) die Lebensgrundlage und damit den Lebensraum der Grossraubtiere bilden (und nicht umgekehrt) und heute tatsächlich bestehen und durch Jagd und Fischerei genutzt werden. Dieser Ressourcenbestand und dessen Nutzung durch Jagd und Fischerei ist durch die Konvention geschützt.
- 180 b. Gleichzeitig will die Konvention die Biomasse durch nachhaltige Nutzung durch den Menschen gewährleisten. Die Konvention ist durch die Zielsetzung geprägt, dass sie traditio-

nelle Schutzbemühungen mit der wirtschaftlichen Nutzung der biologischen Ressourcen verbindet.⁸⁶ Es geht dabei um die Einsicht, dass der beste Schutz der biologischen Ressourcen dadurch sichergestellt wird, indem der Mensch ein Interesse an deren Nutzung hat.⁸⁷ Im Rahmen der nationalen Umsetzung ist deshalb die Nutzung durch den Menschen (Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei) zu berücksichtigen und wie oben erwähnt in ihrem heutigen Bestand sicherzustellen.

8.6 Ergebnis

- 181 Sämtliche wildlebenden Arten werden durch die Belastung des Lebensraums bedroht. Die Biodiversitätskonvention nimmt diese Bedrohungssituation auf und schützt die gesamte biologische Vielfalt. Die Konvention knüpft nicht mehr an der binären Unterscheidung von „geschützt“ und „nicht geschützt“ an. Sämtliche wildlebenden Organismen erhalten in ihren kleinsten lokalen Beständen den Schutz der Konvention.
- 182 Die Konvention ist für die Schweiz sehr bedeutend, weil der Rückgang der Lebensräume in der Schweiz verglichen mit anderen Ländern in Europa durch die veränderte landwirtschaftliche Nutzung, Zerstückelung der Lebensräume und die Überbauung sowie die Zersiedelung der Landschaft ein unvergleichbar bedrohliches Ausmass angenommen hat.
- 183 Die in der Schweiz etablierte Nutzung der wildlebenden Tiere nimmt auf lokale Lebensräume oder auf lokale Populationen und die Anforderungen der Beutetiere an den Lebensraum Rücksicht. Im Rahmen der Jagdbetriebsvorschriften kann auf kantonaler Ebene eine Nutzung in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der konkreten Lebensräume verwirklicht werden. Die Einwirkung von Grossraubtieren erfolgt nach unkontrollierbaren Kriterien. Die Habitatbindung der Beutetiere bzw. die Abhängigkeit der Beutetiere von einem ungestörten Lebensraum und der hohe Grad an Anpassungsfähigkeit der Grossraubtiere an menschliche Aktivitäten und menschliche Störungen im Lebensraum führen zu einer lokal und regional starken Belastung der Beutetierbestände.
- 184 Ausführungen im Rahmen der historischen Grundlagen zeigen, dass der hohe Wildbestand und die Artenvielfalt in der Schweiz auf das Interesse an der Nutzung durch Staat und Bevölkerung gebunden ist. Es geht um das wirtschaftliche Interesse an der Nutzung der genetischen Vielfalt und die Einsicht, dass der beste Schutz durch das Interesse an der Nutzung bewirkt wird. Diese Erkenntnis wird von der Biodiversitätskonvention aufgegriffen und muss fortgesetzt werden.
- 185 Die Wiederansiedlung von Grossraubtieren in der Schweiz kann unter dem Aspekt der Konvention grundsätzlich positiv beantwortet werden. Dies jedoch nur, wenn die bestehenden Wildbestände, insbesondere lokal isolierte Bestände nicht bedroht werden und eine nachhaltige Nutzung der Wildbestände erhalten bleibt.

⁸⁶ Sustaining life, 8.

⁸⁷ Vgl. Art. 1 und 2 Biodiversitätskonvention.

186 Darum müssen die nationalen Bestimmungen auf Stufe Bund und der Kantone die Aspekte der Artenvielfalt und deren nachhaltige Nutzung durch die Jagd berücksichtigen. Dazu die nachfolgenden Ausführungen.

9. Jagdgesetzgebung

9.1 Einleitung

187 Das JSG wurde gestützt auf Art. 24sexies Abs. 4 aBV (neu Art. 78 BV, Natur- und Heimatschutz), Art. 24septies aBV (neu Art. 74 BV, Umweltschutz), Art. 25 aBV (neu Art. 79 BV, Fischerei und Jagd) und Art. 25bis aBV (neu Art. 80 Tierschutz) erlassen.

188 Bestimmungen der Internationalen Abkommen sind in das neue Gesetz eingeflossen⁸⁸:

189 Erster Zweck des Jagdgesetzes ist die Erhaltung der Artenvielfalt und der Lebensräume der heimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere und Vögel (Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG). Programmatisch wird damit der Aspekt der Artenvielfalt gemäss Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK und Art. 2 und 8 lit. d Biodiversitätskonvention übernommen. Auch die europäische Habitatrichtlinie ist primär auf dieses Ziel ausgerichtet (Art. 2 Habitatrichtlinie). Gemäss Botschaft-JSG kommt der Erhaltung der *einheimischen* Artenvielfalt besondere Bedeutung zu.⁸⁹

190 Als zweiter Zweck erfolgt dann der Schutz der bedrohten Tierarten im Sinne des klassischen Artenschutzes (Art. 1 Abs. 1 lit. b JSG). Damit wird die Basis geschaffen, um den spezifischen Schutzstatus von Grossraubtieren gemäss BeK oder anderen Rechtsquellen zu erfassen.

191 Schliesslich bezweckt das Gesetz, eine angemessene Nutzung der Wildbestände durch die Jagd zu gewährleisten. Damit wird einerseits der historischen Entwicklung der Jagdgesetzgebung (Art. 25 aBV) und dem verfassungsmässigen Auftrag gemäss Art. 79 BV Rechnung getragen. Die gesamte Bundeskompetenz im Bereich der Jagd ist in Art. 25 aBV begründet. Art. 25 aBV ist historisch mit dem Interesse der Kantone an der Nutzung des Wildes und an einem hohen Wildbestand begründet. Die Nutzung des Wildbestandes durch die Jagd wird auch von der Habitatrichtlinie und der Biodiversitätskonvention gefordert. Dies auch im Rahmen der spezifischen Wechselwirkung zwischen Grossraubtieren und Beutetieren. Die Guidelines anerkennen unzweifelhaft die Zulässigkeit der Regulierung von Grossraubtieren bei Nutzungskonflikten mit der Jagd und der Landwirtschaft.

⁸⁸ Botschaft-JSG, 1198.

⁸⁹ Es ist eine biologische Tatsache, dass die einheimischen Tierarten am besten an ihre Lebensräume angepasst sind, und dass fremde Arten zu schwerwiegenden Störungen des biologischen Gleichgewichtes führen und die Artenvielfalt vermindern können (Botschaft, 1201). Damit ist die jagdliche Nutzung von nicht heimischen Tierarten und die Bedeutung der Jagd im Zusammenhang mit Neozoa angesprochen. Gemäss Art. 5 Abs. 3 JSG gelten für den Marderhund und den Waschbär keine Schonzeiten und diese Tiere können während des ganzen Jahres gejagt werden. Zudem ist die Neuansiedlung von Neozoa verboten (Art. 8 Abs. 1 JSV) und die Kantone treffen Massnahmen, dass sich diese Tiere nicht ausbreiten (Art. 8 Abs. 2 JSV). (Maurer, 26 f.)

- 192 Damit ist das Programm hinsichtlich Artenvielfalt, Nutzung und Artenschutz festgelegt. Artenvielfalt ist der umfassende Zweck, der alle wildlebenden Arten erfasst. Der Aspekt der Artenvielfalt hat damit umfassende Bedeutung für die Auslegung des JSG. Der Artenschutz dagegen ist auf die geschützten Arten beschränkt.
- 193 Das NHG, JSG und BGF decken je nur einen Teil der einheimischen Arten ab. Erst durch das Zusammenwirken der verschiedenen Gesetzgebungen wird die gesamte Fauna und Flora erfasst. Im Rahmen des Erfassungssystems werden die Raubtiere, darunter auch die Grossraubtiere, vom JSG erfasst.⁹⁰
- 194 Der Schutz der Lebensräume ist grundsätzlich im NHG verankert.⁹¹

9.2 Jagdliche Nutzung von Grossraubtieren (Art. 7.2 BeK)

- 195 Sämtliche Grossraubtiere sind geschützte Tierarten und damit grundsätzlich der Nutzung entzogen (Art. 2, 5 und 7JSG). Damit besteht in der Schweiz bei Grossraubtieren kein Verfahren nach Art. 7.2 BeK, auch nicht in Fällen, wo dies formal möglich wäre (Luchs).
- 196 Nach BeK in Anhang III geschützte Tiere, welche gemäss Art. 7.2 BeK jagdlich genutzt werden können, könnten gemäss Art. 2 JSG als jagdbare Tiere erfasst werden, wenn die Überwachung sichergestellt ist.
- 197 Der Luchs ist gemäss Art. 7 Abs. 1 JSG geschützt und eine jagdliche Nutzung ist damit in der Schweiz – wie erwähnt - nicht möglich. Die Schweiz hat insofern auf den Freiraum gemäss Art. 7.2 BeK verzichtet.
- 198 Bei weiterer Bestandeszunahme des Luchses in der Schweiz ist der Schutzstatus de lege ferenda zu prüfen.⁹²

9.3 Regulierungstatbestände

- 199 Das JSG sieht drei Ausnahmetatbestände vor, welche eine Regulierung ermöglichen. Es handelt sich dabei um die Regulierung zum Schutz des Lebensraums und der Erhaltung der Artenvielfalt gemäss Art. 7 Abs. 2 JSG, Einzelmassnahme gemäss Art. 12 Abs. 2 JSG und Bestandesmassnahme gemäss Art. 12 Abs. 4 JSG.
- 200 Nach BeK in Anhang III geschützte Tiere, welche gemäss Art. 7.2 BeK jagdlich nicht genutzt werden (Luchs) sowie nach BeK in Anhang II geschützte Tiere (Wolf und Bär) sind im JSG

⁹⁰ Art. 1, 2 lit. b, 5 und 7 Abs. 1 JSG; Maurer, 14 ff.

⁹¹ Botschaft-JSG, 1200.

⁹² Sollte der Bestand des Luchses sich weiterhin entwickeln, dann könnte der Schutzstatus gemäss JSG grundsätzlich fallen gelassen werden, weil die Kantone über das notwendige Instrumentarium zur Überwachung gemäss Art. 7.2 BeK mit ihren Jagd- und Wildschutzorganen verfügen. Dabei könnte eine Kontrolle durch den Bund analog Art. 5 ff. VRS vorgesehen werden.

ebenfalls als geschützte Tiere gemäss Art. 7 Abs. 1 JSG zu erfassen. Dies ist in der Schweiz erfolgt – sämtliche Grossraubtiere gelten als geschützt.

- 201 Art. 7 Abs. 2 JSG übernimmt programmatisch die Aspekte der *Artenvielfalt und des Lebensraumschutzes* gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG, Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK, Art. 9.1 al. 1 BeK und Art. 2 und 8 lit. d Biodiversitätskonvention und Habitatrichtlinie. Art. 7 Abs. 2 JSG findet damit bei sämtlichen Grossraubtieren Anwendung, unabhängig, ob diese im Sinne der BeK als geschützt oder besonders geschützt gelten.
- 202 Art. 12 Abs. 2 und 4 JSG übernehmen programmatisch die *Nutzungskonflikte* von Art. 9.1 BeK (Schutz der Pflanzen und Tierwelt, Schadenersatz und öffentliche Sicherheit), der Biodiversitätskonvention und der Habitatrichtlinie (Guidelines). Der Gesetzgeber hat Art. 9.1 BeK konkretisiert und unterscheidet zwischen Einzel- und Bestandesmassnahme. Art. 12 Abs. 4 JSG knüpft an den Bestand der geschützten Tierart an. Art. 12 Abs. 2 und 4 JSG findet deshalb auch bei sämtlichen Grossraubtieren Anwendung, unabhängig, ob diese im Sinne der BeK als geschützt oder besonders geschützt gelten.
- 203 Art. 9.1 al. 5 BeK enthält einen Regulierungstatbestand, der eine Nutzung unter strenger Überwachung zulässt. Dieser Tatbestand steht ausserhalb eines Nutzungskonfliktes oder einer Bezugnahme zur Artenvielfalt. Es geht tatsächlich um eine allgemeine, jedoch streng überwachte Jagd in geringen Mengen. Im Unterschied zu Regelung nach Art. 7.2 BeK ist hier jedoch nicht nur eine Überwachung bzw. ein Monitoring, sondern eine strenge Überwachung bzw. eine Kontrolle notwendig. Wie oben unter Ziff. 6.8.7 erwähnt hat z.B. Lettland seine jagdliche Nutzung des Luchses mit dieser Ausnahmeregelung gegenüber der Bern Convention erfolgreich begründet. In der Schweiz ist diese Ausnahmeregelung nicht umgesetzt. Allenfalls ist bei weiterer Bestandeszunahme des Luchses in der Schweiz die Anwendung von Art. 9.1 al. 5 BeK zu prüfen. Die Kantone verfügen grundsätzlich auch über das Instrumentarium der strengen Überwachung.

9.4 Regulierung zum Schutz der Lebensräume und der Erhaltung der Artenvielfalt (Art. 7 Abs. 2 JSG)

9.4.1 Einleitung

- 204 Gemäss Art. 7 Abs. 2 JSG können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des Bundesamts für Umwelt (Bundesamt) den *Abschuss* von geschützten Tieren vorsehen, soweit der Schutz der Lebensräume oder die Erhaltung der Artenvielfalt es verlangt. Der Bundesrat bezeichnet die unter diese Bestimmung fallenden Arten.
- 205 Die Jagdverordnung sieht vor, dass mit vorheriger Zustimmung des Bundesamtes die Kantone befristete *Massnahmen* zur Regulierung geschützter Tierarten treffen, wenn Tiere einer bestimmten Art ihren Lebensraum übernutzen (Art. 4 Abs. 1 lit. a JSV) oder die Artenvielfalt gefährden (Art. 4 Abs. 1 lit. b JSV).

- 206 Der Bundesrat führt dazu in der Botschaft ergänzend hinzu, dass Art. 7. Abs. 2 JSG die Grundlage für die jagdliche *Regulierung* von *Beständen* geschützter Tierarten bilde.⁹³ Es geht damit nicht um Massnahmen gegen einzelne schadenstiftende Tiere, wie dies in Art. 10 Abs. 2 JSG vorgesehen ist. In zeitlich und örtlicher Hinsicht führt der Bundesrat hinzu, dass es im Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 2 JSG um *Sondermassnahmen* gehe. Das Departement würde Bewilligungen für *begrenzte Gebiete* und für einen *bestimmten Zeitraum* erteilen.
- 207 Die Anknüpfung an den Bestand einer geschützten Tierart, die jagdliche Regulierung bzw. Nutzung, den Schutz der Lebensräume und den Schutz der Artenvielfalt öffnet den Anwendungsbereich dieser Bestimmung, so dass sie mit Blick auf die Zielsetzung des JSG als allgemeiner Regulierungstatbestand anerkannt werden kann. Dennoch legt der Gesetzgeber das Schwergewicht bei der Ausnahmeregelung auf den Schutz der Lebensräume und die Erhaltung der Artenvielfalt.
- 208 Nicht vorausgesetzt wird, dass zur Regulierung ein bestimmter Bestand an geschützten Tieren vorhanden sein muss; es geht damit einzig um den Lebensraumschutz und den Erhalt der Artenvielfalt. Der Lebensraum und die Artenvielfalt gehen im Sinne des Gesetzes dem Artenschutz vor. Dies ist bei Konfliktsituationen der einzelnen Schutzobjekte gemäss Art. 1 JSG zu berücksichtigen. Art. 7 Abs. 2 JSG hat damit auch den Charakter einer Kollisionsnorm und bestimmt den Vorrang der Artenvielfalt.⁹⁴
- 209 Art. 7. Abs. 2 JSG regelt diejenigen Fälle, in welchen grundsätzlich kein Nutzungskonflikt besteht.⁹⁵ Nutzungskonflikte werden im 4. Abschnitt des JSG behandelt. Es geht bei Art. 7 Abs. 2 JSG vielmehr um die Herstellung des Gleichgewichtes durch die Jagd. Im Nationalrat hat Bundesrat Egli schon zu Beginn erklärt, man müsse sich von der Vorstellung lösen, dass durch das Jagdgesetz lediglich die Jagdwesen geregelt werden soll. Wie schon aus dem Titel zu entnehmen ist, ist der Schutz von Tieren und die Erhaltung von ihren Lebensräumen Gegenstand des Gesetzes. Der Jagd komme nebst der Befriedigung des menschlichen Urtriebes vor allem auch die Bedeutung zu, einerseits das *Gleichgewicht* unter den verschiedenen Tierarten, andererseits auch das Gleichgewicht zwischen Flora und Fauna zu erhalten.⁹⁶

⁹³ Botschaft-JSG, 1207, Art. 4 Abs. 1 lit. a JSV; Art. 5 VRS.

⁹⁴ Dies ergibt sich direkt aus der BeK, welche dem Bestand der Beutetiere Vorrang gibt, oben Ziff. 6.3.

⁹⁵ Bundesrat Egli in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung – Nationalrat 1985, 2159.

⁹⁶ Bundesrat Egli in Amtliches Bulletin der Bundesversammlung – Nationalrat 1985, 2141; Nationalrat Giger in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung – Nationalrat 1985, 2160.

9.4.2 Lebensraum

- 210 Beim Schutz der Lebensräume (Habitat) geht es um die Verhinderung der übermässigen Einwirkung auf ein Habitat durch ein geschütztes Tier. Dies kann beispielsweise der Fall sein bei übermässiger Einwirkung des Steinbocks auf den Wald, landwirtschaftliche Gebiete und auf andere Tierarten (Konkurrenz).⁹⁷ Der Anwendungsbereich ist damit umfassend festgelegt, indem Einwirkungen auf Tiere und Pflanzen erfasst werden.
- 211 Fleischfressende Tiere haben praktisch nur eine Einwirkung auf die Beutetiere. Bei pflanzenfressenden Tieren kann eine Einwirkung auf andere Tiere oder auf Pflanzen erfolgen. So wurde auch in der parlamentarischen Debatte ausgeführt, dass sich der Steinbock stark vermehrt und das angestammte Wild, das Gamswild, verdrängt habe. Ein Nebeneinander dieser Wildarten sei wohl möglich, wenn nicht eine Gattung sich zu Lasten der anderen ausbreitete und in tiefere Regionen, in den Wald, abgedrängt werde. Vermehrter Wildschaden in den Wäldern sei die Folge. Bei der heute grossen Zahl von Steinwild sei es nicht einleuchtend, warum das Gamswild bejagt werde, das Steinwild jedoch nicht. Man dürfe heute nicht Gefühlsduselei machen, nur weil der Steinbock aus fragwürdigen Gründen in unserem Lande einmal ausgerottet worden sei.⁹⁸
- 212 Die Debatte über den Steinbock führte in der Folge zu einer Spezialbestimmung gemäss Art. 7 Abs. 3 JSG. Die Debatte zeigt aber die Problemstellung bei der Auslegung von Art. 7 Abs. 2 JSG, wenn es zum Beispiel um die Regulierung von Grossraubtieren geht, welche ebenfalls (wie damals der Steinbock) gemäss Art. 7 Abs. 1 JSG geschützt sind. Erfolgt eine übermässige Einwirkung der Grossraubtiere auf ihren Lebensraum, dann ist eine Regulierung gemäss Art. 7 Abs. 2 JSG möglich. Der Lebensraum der Grossraubtiere ist vom Bestand der Beutetiere geprägt.
- 213 Die Frage unter dem Aspekt des Lebensraumschutzes lautet, *welcher Bestand an Beutetieren notwendig ist, um den Lebensraum der Grossraubtiere sicherzustellen*. Führt die Einwirkung von Grossraubtieren zu einer Gefährdung der so festgelegten Bestände, dann ist eine Regulierung möglich.

9.4.3 Artenvielfalt

- 214 Der Gesetzgeber hat die jagdliche Regulierung von geschützten Tieren nicht nur unter dem Aspekt des Lebensraumschutzes, sondern auch unter dem Aspekt der Erhaltung der Artenvielfalt vorgesehen.⁹⁹
- 215 Die Beutetiere des Grossraubwildes sind nicht nur da, um den Lebensraum des Grossraubtieres zu gestalten, sondern sie bilden ein eigenes Schutzobjekt, indem sie in ihrem Bestand als Wildtiere ebenfalls geschützt sind (Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG, Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK, Art. 2

⁹⁷ Botschaft-JSG, 1207.

⁹⁸ Nationalrat Röhlin in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung – Nationalrat 1985, 2160.

⁹⁹ Durch das Wort „oder“ wird die alternative Anwendung begründet.

Habitatrichtlinie, Art. 2 und 8 lit. d Biodiversitätskonvention). Dies kommt in Art. 7. Abs. 2 JSG zum Ausdruck, indem die Artenvielfalt eine eigene Voraussetzung für den Eingriff in den Bestand von geschützten Tieren ermöglicht. Dieser Umstand macht es notwendig, dass der Bestand der Beutetiere örtlich bzw. quantitativ und qualitativ aus ihrem eigenen Schutzobjekt heraus definiert und geschützt wird.

- 216 Unter dem Aspekt der Artenvielfalt lautet die Frage, *welcher biologische Bestand an Beutetieren notwendig ist, damit diese Bestände für sich selber lebensfähig bleiben*. Führt die Einwirkung von Grossraubtieren zu einer Gefährdung der so festgelegten Bestände, dann ist eine Regulierung möglich.
- 217 Wirkt sich also der Bestand der geschützten Tierart zum Nachteil von anderen wildlebenden Säugetieren und Vögeln aus, so ist die Regulierung unter dem Aspekt der Erhaltung der Artenvielfalt möglich. Diese Bestimmung erlaubt eine Regulierung schon dann, wenn das Schutzobjekt der Beutetiere verletzt wird.

9.5 Tatbestand der Einzel- und Bestandesmassnahme (Art. 12 Abs. 2 und 4 JSG)

9.5.1 Wildschaden

- 218 An erster Stelle ist die Frage zu klären, was unter „Wildschaden“ zu verstehen ist. Die BeK verwendet den Begriff nicht. Art. 9.1 al. 2 BeK verweist auf den Schaden im Sinn eines ausgleichbaren finanziellen Nachteils und stellt diese Voraussetzung neben die Voraussetzung in Art. 9.1 al. 1 BeK, die selbständig und unabhängig vom Bestand eines finanziellen Schadens eine Ausnahme zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt rechtfertigt. Die BeK enthält damit einen umfassenden Ausnahmekatalog für Nutzungskonflikte, was die Anerkennung von Schaden an Nutztieren und Schaden an wildlebenden Tieren voraussetzt. Die Habitatrichtlinie folgt dieser Unterscheidung. Die Guidelines bestätigen wörtlich, dass Einwirkungen auf Nutztiere und auf wildlebende Tiere als Schaden anerkannt sind und geben damit auch eine Antwort auf sämtliche Nutzungskonflikte. Die nachfolgenden Ausführungen werden zeigen, dass auch der Bundesgesetzgeber von diesem Schadensbegriff ausgeht.
- 219 Das Gesetz bezweckt, die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass zu begrenzen (Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG). Der Wortlaut des Gesetzes vermag sich auf einen Schaden im zivilrechtlichen Sinn beziehen. Der Bundesrat fasst den Schadensbegriff jedoch weiter, indem er ausführt, dass dem Problem des Wildschadens eine hohe Bedeutung zukomme. Gewisse Tierarten würden ihren Lebensraum übernutzen. Dies wirke sich nachteilig auf die Artenvielfalt aus und führe zu Schaden an landwirtschaftlichen Kulturen und am Wald. Die Jagd könne hier den notwendigen Ausgleich schaffen.¹⁰⁰ Der Bundesrat verwendet hier den Begriff des Wildschadens in einem *weiten Sinn* und stellt den Begriff in den ursächlichen Zusammenhang mit der Nutzung bzw. Übernutzung des Lebensraumes durch eine Wildart und der kausalen Folge der nachteiligen Auswirkung auf einerseits die Artenvielfalt (biologischer Nachteil) und andererseits wirtschaftliche Nachteile im Zusammenhang mit Nutzungskonflikten.

¹⁰⁰ Botschaft-JSG, 1201.

- 220 Damit ist unter *Wildschaden im weiteren Sinn* der wirtschaftliche Nachteil, die wirtschaftliche Einbusse oder der rechtliche Schaden zu verstehen, den eine Wildart durch Übernutzung ihres Lebensraums an der Artenvielfalt oder an Gütern verursacht, an welchen wirtschaftliche Interessen bestehen (Nutzungskonflikte).
- 221 Unter *Wildschaden im engeren Sinn* ist der wirtschaftliche Nachteil, die wirtschaftliche Einbusse oder der rechtliche Schaden zu verstehen, den eine Wildart durch Übernutzung ihres Lebensraums an Gütern verursacht, an welchen wirtschaftliche Interessen bestehen (Nutzungskonflikte). Wirtschaftliche Nachteile im Zusammenhang mit Nutzungskonflikten umfassen einerseits die wirtschaftliche Einbusse an Verlust von Wild, die wirtschaftliche Einbusse an touristischer Möglichkeit oder Wertschöpfung und der Schaden an Nutztieren.
- 222 Der *Wildschaden im engsten Sinn* bezieht sich nur auf denjenigen wirtschaftlichen Nachteil, der als Schaden im zivilrechtlichen Sinn finanziell ausgeglichen werden kann. Es handelt sich dabei um Rechtsgüter, an welchen eine rechtliche Herrschaft möglich ist. Das ist nicht beim Wild, jedoch bei den Nutztieren oder Land- und Forstwirtschaft der Fall.
- 223 Beim 4. Abschnitt des JSG verwendet der Gesetzgeber den Begriff des Wildschadens nach dem oben umschriebenen Wildschaden im engeren Sinn und will dabei sämtlich Nutzungskonflikte erfassen. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass Art. 12 Abs. 4 JSG auch die Gefährdung und damit Aspekte der Sicherheit regelt. Damit ist die Absicht des Gesetzgebers erkennbar, dass ein umfassender Ausgleich von Nutzungskonflikten angestrebt wird.
- 224 Dies ergibt sich auch eindeutig aus den parlamentarischen Beratungen. Nationalrat Röthlin konfrontierte Bundesrat Egli mit der Frage, ob in Anbetracht der Ausbreitung des Luchses in der Schweiz Bereitschaft bestehe den Luchs zur Jagd gemäss Art. 7 Abs. 2 oder Art. 11 Abs. 2 (recte 12 Abs. 2) JSG freizugeben, wenn der Schutz der Lebensräume und der Artenvielfalt dies verlange oder wenn ein Tier erheblichen Schaden anrichte. Bundesrat Egli erwähnt, dass die Bundesinstanzen bereit sind, die Schadensfrage zu prüfen und Massnahmen zu treffen, wenn sich zeigen sollte, dass dieses Tier sich stark vermehrt und wieder grosse Schäden anrichtet, sei es an Wild, sei es an Haustieren.¹⁰¹
- 225 Aus der Einordnung von Art. 13 JSG in den 4. Abschnitt des JSG kann nicht der Schluss gezogen werden, dass der Begriff des Wildschadens sich nur auf finanziell ausgleichbare Nachteile bezieht. In Art. 13 JSG wird nicht der Wildschaden definiert, sondern es werden lediglich die Voraussetzungen der Entschädigung geregelt.¹⁰²
- 226 Die BeK, die Botschaft des Bundesrates und die parlamentarische Debatte machen damit den Wildschaden im weitem Sinn zum Gegenstand des JSG und den Wildschaden im engeren Sinn zum Gegenstand vom 4. Abschnitt bzw. von Art. 12 ff. JSG. Die Jagdgesetzgebung, insbesondere Art. 12 JSG, beinhalten damit sämtliche Nutzungskonflikte (Schaden an Sachen, über welche eine rechtliche Herrschaft bestehen kann und Schaden an lebendem Wild,

¹⁰¹ Bundesrat Egli in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung – Nationalrat 1985, 2151.

¹⁰² A. M. Biber-Klemm, Schadensbegriff, 8.

über das keine rechtliche Herrschaft möglich ist und Bedürfnisse der Bevölkerung an Sicherheit im Sinne des öffentlichen Interesses).

9.5.2 Bestandesmassnahmen (Art. 12 Abs. 4 JSG)

- 227 Gemäss Art. 12 Abs. 4 JSG können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des Departements Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen, wenn eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand aufweist und dadurch Schaden oder eine erhebliche Gefährdung entsteht.
- 228 Es geht um den Wildschaden im engeren Sinn, welcher durch einen grossen Bestand an geschützten Tieren verursacht wird. Nicht Voraussetzung ist, dass ein einzelnes Tier nachweislich einen Schaden verursacht hat. Der Nachweis von konkret gerissenem Wild oder konkret gerissenen Nutztieren ist nicht notwendig. Es geht um den Wildschaden im engeren Sinn, der abstrakt durch einen grossen Bestand bewirkt wird.
- 229 Der Gesetzgeber hatte hier vor allem den Schaden an wildlebenden Tieren im Auge, was sich unzweifelhaft aus der parlamentarischen Debatte ergibt. Gerade bei wildlebenden Tieren kann der Nachweis an Verlust durch Einzelrisse nicht oder nur schwer erbracht werden, weil ein faktische Herrschaft über wildlebende Tiere nicht möglich ist. Diese Bestimmung dient dem Abbau von Nutzungskonflikten zwischen Jagd und Erhaltung von Grossraubtieren.
- 230 Gleich wie in Art. 7 Abs. 2 JSG geht es hier um die Regulierung des Bestandes der geschützten Tiere. Es geht nicht um eine Einzelmassnahme wie in Art. 12 Abs. 2 JSG. Der Unterschied zwischen Art. 7 Abs. 2 JSG und Art. 12 Abs. 4 JSG besteht im Schutzobjekt. Art. 7 Abs. 2 JSG strebt eine Regulierung bei der Einwirkung von Grossraubtieren auf den Lebensraum und die Artenvielfalt an. Diese Voraussetzungen spielen bei Art. 12 Abs. 4 JSG keine Rolle. Es geht hier nur um den Schaden im engeren Sinn. Aspekte des Gleichgewichts spielen im Anwendungsbereich von Art. 12 Abs. 4 keine Rolle.
- 231 Vorausgesetzt ist, dass der Schaden von einem zu hohen Bestand an geschützten Tieren ausgeht. Art. 12 Abs. 4 JSG knüpft dabei weder an den Bestand gemäss Art. 7.2 BeK noch an den Bestand von Art. 9.1 BeK an. Art. 12 Abs. 4 JSG setzt keinen bestimmten Bestand einer Population voraus, sondern bestimmt, dass der Schaden von einem zu hohen Bestand ausgeht. Bei Art. 12 Abs. 4 JSG geht es um bestimmte Massnahmen im Programm einer Ausnahmeregelung. Der von Art. 7.2 BeK verlangte Bestand an geschützten Tieren, darf hier nicht verlangt werden, weil es hier nicht um eine allgemeine Nutzung von Grossraubtieren im Rahmen der Jagd geht. Es geht hier nicht – wie oben erwähnt – um Aspekte der Artenvielfalt und des Gleichgewichts. Art. 12 Abs. 4 JSG verlangt damit nicht ein flächendeckender Bestand des Luchses bzw. ein allgemeiner Luchsbestand. Art. 12 Abs. 4 JSG kann im Lichte von Art. 9.1 BeK schon dann angewendet werden, wenn der Zielbestand an geschützten Tieren gemäss Art. 2 BeK noch nicht erreicht ist. Da der Gesetzgeber mit Art. 12 Abs. 4 JSG Nutzungskonflikte erfassen will, geht es um die Einwirkung von Grossraubtieren auf die Beutetiere. Diese Einwirkung muss einen bestimmten Grad erreichen. Dieser Grad kann vom Bestand von einem oder mehreren Tieren, je nach Struktur des Eingriffparameters innerhalb des Kompartimentes abhängen. Das Kriterium des zu hohen Bestandes muss vor dem Aspekt des Nutzungskonfliktes dahingehend verstanden werden, dass lokal zu hohe Bestände

für Massnahmen gemäss Art. 12 Abs. 4 JSG genügen, unabhängig ob der zu hohe Bestand von einem Tier oder von mehreren Grossraubtieren ausgeht (vgl. oben Ziff. 6.8.3)

232 Systematisch unvorteilhaft ist die Regelung der erheblichen Gefährdung und damit die Anliegen der öffentlichen Sicherheit unter dem Aspekt der Bestandesmassnahme. Gehen Sicherheitsprobleme von einzelnen Tieren aus (z.B. Problembär) sollte auch eine Einzelmassnahme nach Art. 12 Abs. 2 JSG möglich sein.

9.5.3 Einzelmassnahmen (Art. 12 Abs. 2 JSG)

233 Gemäss Art. 12 Abs. 4 JSG können die Kantone jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anordnen oder erlauben. Mit der Durchführung dieser Massnahmen dürfen sie nur Jagdberechtigte und Aufsichtsorgane beauftragen. Gemäss Art. 12 Abs. 2 bis JSG kann der Bundesrat geschützte Tierarten bezeichnen, bei denen das Bundesamt die Massnahmen nach Abs. 2 anordnet. Gemäss Art. 10 Abs. 4 JSV ist dies für Luchs, Bär und Wolf der Fall.

234 Hier geht es um die Regulierung von *Einzeltieren*, welchen eine Schadenverursachung zugeordnet werden kann. Die Zuordnung muss dabei nach unterschiedlichen Kriterien erfolgen, je nach dem, ob die Einwirkung auf Nutztiere oder auf Wildtiere erfolgt.

235 Art. 12 Abs. 2 JSG ist auf lokale Ereignisse und Gegebenheiten ausgerichtet. Es geht hier nicht um flächendeckende Massnahmen.

236 Die Massnahmen können *jederzeit* angeordnet werden. Bei der Umsetzung sind schnelle und unbürokratische Entscheidungswege vorzusehen.

237 Ein zu hoher Bestand an geschützten Tierarten wird nicht vorausgesetzt und ist im Einzelfall auch nicht nachzuweisen.

238 Aspekte der öffentlichen Sicherheit werden nicht in Art. 12 Abs. 2, sondern in Art. 12 Abs. 4 JSG geregelt. Besser wäre gewesen, die öffentliche Sicherheit (wie oben schon erwähnt) auch unter Art. 12 Abs. 2 JSG einzuordnen, weil gerade bei Anliegen der Sicherheit ein schnelles Verfahren und eine Einzelmassnahme nötig ist.

239 Grundsätzlich sind die Kantone zuständig, die Massnahmen anzuordnen. Davon gibt es eine Ausnahme: Nach Art. 12 Abs. 2bis JSG bezeichnet der Bundesrat die geschützten Tierarten, bei denen das *Bundesamt* die Massnahmen nach Art. 12 Abs. 2 JSG anordnet. Gemäss Art. 10 Abs. 4 JSV ist dies beim Luchs, Bär und Wolf der Fall. Massnahmen sind damit gemäss Art. 10 Abs. 4 JSV möglich bei Wildschäden durch Luchse, Bären und Wölfe.

9.5.4 Übersicht

Regulierung LRS und EAV Art. 7 Abs. 2 JSG	Einzelmassnahmen Art. 12 Abs. 2 JSG	Bestandesmassnahmen Art. 12 Abs. 4 JSG
Bestandesreduktion	Einzelreduktion	Bestandesreduktion
Lebensraumschutz und Artenvielfalt	Wildschaden und öffentliche Sicherheit ¹⁰³	Wildschaden und öffentliche Sicherheit
Verursachender Faktor: geschützte Tierart	Verursachender Faktor: Schaden verursachendes Tier	Verursachender Faktor: lokal hoher Bestand
Überwachung	Überwachung	Überwachung
Bundesrat bezeichnet geschützte Tiere (Art. 7 Abs. 2 JSG)	Grundsatz: Kantone bezeichnen geschützte Tiere (Art. 12 Abs. 2 JSG) Ausnahme: Luchs, Wolf und Bär (Art. 12 Abs 2bis JSG und Art. 10 JSV)	Vorherige Zustimmung des Departements (UVEK) (Art. 10 Abs. 4 JSG)
Abschuss	Massnahmen	Massnahmen
Einfaches Verfahren	Einfaches Verfahren	Festlegung von Regulierungsgrundsätzen
Luchs (Art. 7.2 BeK und Art. 9.1 BeK)	Luchs (Art. 9.1 BeK)	Luchs (Art. 9.1 BeK)
Wolf (Art. 9.1 BeK)	Wolf (Art. 9.1 BeK)	Wolf (Art. 9.1 BeK)
Bär (Art. 9.1 BeK)	Bär (Art. 9.1 BeK)	Bär (Art. 9.1 BeK)

¹⁰³ Gemäss Art. 12 Abs. 4 JSG analog.

10. Umsetzung Konzept BAFU

10.1 Vorbemerkung

- 240 Gemäss Art. 10 Abs. 6 JSV erstellt das BAFU Konzepte für Luchs, Bär und Wolf. Diese enthalten namentlich die Grundsätze über den Schutz, den Abschuss oder Fang, die Verhütung und Ermittlung von Schäden sowie die Entschädigung und Verhütungsmassnahmen.
- 241 Bei der Umsetzung sind die Aspekte der *Erhaltung der Artenvielfalt und des Lebensraumschutzes* und die *Vermeidung von Nutzungskonflikten* zwischen Erhaltung der Grossraubtiere und Bewohnern des Gebietes im Sinne des JSG, der BeK und der Biodiversitätskonvention und der Habitatrichtlinie, insbesondere den Guidelines Rechnung zu tragen.
- 242 Das Konzept Luchs führt aus, dass Eingriffe in den Luchsbestand unter Anwendung der Bestimmungen gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 und 4 JSG möglich sind.¹⁰⁴ Dagegen sind Eingriffe in den Wolfbestand nur gestützt auf Art. 12 Abs. 2 JSG und Art. 9.1 BeK vorgesehen.¹⁰⁵ Auch beim Bär besteht eine ähnliche Regelung. Aufgrund der rechtlichen Konzeption gelten für sämtliche Grossraubtierarten die Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 9.1 BeK, unabhängig ob eine Art nach der Terminologie der BeK als geschützt oder als besonders geschützt erfasst wird. Das JSG stellt gemäss Art. 7.1 JSG sämtliche Grossraubtierarten unter Schutz und macht hinsichtlich der Ausnahmebestimmungen ebenfalls keinen Unterschied zwischen der einzelnen Art. Aufgrund der rechtlichen Konzeption drängt sich deshalb keine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Grossraubtierarten auf.
- 243 Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich inhaltlich auf das Konzept Luchs.
- 244 Dabei ist vorauszusetzen, dass generell, d.h. für sämtliche Regulierungstatbestände, ein effizientes und unbürokratisches Verfahren geschaffen wird, welches eine schnelle Reaktionszeit ermöglicht.
- 245 Die zentrale Frage bei der Umsetzung lautet, *welche Intensität die Einwirkung von Grossraubtieren auf den Wildbestand erreichen muss, um eine Ausnahmeregelung nach Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 JSG zu rechtfertigen*. Die Frage lässt sich weder aus dem Wortlaut der BeK, der Habitatrichtlinie, noch aus der Biodiversitätskonvention eindeutig beantworten. Auch hier sind die Vertragsstaaten frei in der Umsetzung. Die Guidelines geben Hinweise.
- 246 Das Konzept Luchs regelt die Einzelmassnahme gemäss Art. 12 Abs. 2 JSG in Ziff. 4.4.1 und Ziff. 4.4.2 und die Regulierung hinsichtlich Artenvielfalt (Art. 7 Abs. 2 JSG) und die Bestandesregulierung gemäss Art. 12 Abs. 4 JSG in Ziff. 4.4.3.

¹⁰⁴ Konzept Luchs, 4.1 al. 1.

¹⁰⁵ Konzept Wolf, 4.2 und Konzept Bär, 3.

10.2 Artenvielfalt (Art. 7 Abs. 2 JSG, Ziff. 4.4.3 al. 4 Konzept Luchs)

- 247 Gefährden Luchse die Artenvielfalt in einem Kompartiment oder Kompartimentsteil, so analysiert gemäss Ziff. 4.4.3 al. 4 Konzept Luchs die zuständige interkantonale Kommission die Situation und koordiniert das weitere Vorgehen. Die Vertreter der Kantone in der interkantonalen Kommission können anschliessend beim BAFU um die Zustimmung zum Abschuss des Luchses in einem Kompartiment oder einem Teil davon ersuchen.
- 248 Das BAFU hat die Bewilligung anhand von folgenden Kriterien zu erteilen:
- 249 Die Erhaltung des Gleichgewichts ist nicht nur das Anliegen des JSG, sondern auch der Biodiversitätskonvention und steckt auch im Kern in der BeK, welche sämtliche wildlebenden und heimischen Tierarten schützt (vgl. Art. 1.1 und 2 BeK, Ausführungen oben). Es geht um das Gleichgewicht der einzelnen *Populationen*, welche regional unterschiedlich sein können.
- 250 Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beutetiere der Grossraubtiere gemäss Art. 7.2 JSG, Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK und Art. 2 und 8 lit. d Biodiversitätskonvention ein eigenes Schutzobjekt darstellen. Selbst kleinste, lokal gebundene Restbestände von Beutetieren sind geschützt. Die Festlegung der Grenze bzw. die Bestimmung des Gleichgewichtes hat sich entlang dieser Bestimmungen zu orientieren.
- 251 Zudem sind die spezifischen Verhältnisse in der Schweiz (Landwirtschaft, Zerstückelung der Lebensräume, Siedlungsgebiete) richtig zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass die Einwirkung von Grossraubtieren auf Beutetiere auf lokaler Ebene und allenfalls auf kleinsten räumlichen Verhältnissen ermittelt werden muss, und dass entsprechende Massnahmen sich an diesen lokalen Verhältnissen zu orientieren haben.
- 252 Die Einwirkung von Grossraubtieren darf nicht dazu führen, dass Beutetiere lokal ausgerottet, massiv reduziert oder in ihrem Bestand gefährdet werden. Damit ist der Lebensraum der Beutetiere und im Reflex auch der Lebensraum der Grossraubtiere betroffen. Im Kollisionsfall ist zugunsten der Beutetiere zu entscheiden (Art. 7 Abs. 2 JSG; Ziff. 6.3 oben). Wo also Eingriffe von Grossraubtieren in einer lokalen Population von Beutetieren *spürbar* werden, sind Massnahmen gefordert.
- 253 Unter dem Aspekt der Artenvielfalt und der Erhaltung der biologischen Vielfalt hat sich die Festlegung der Grösse des Wildbestandes der Beutetiere nicht an den minimalen Bestandesgrössen, sondern an den maximalen Bestandesgrössen von Beutetieren, welche ein Lebensraum unter Einbezug der forstlichen und siedlungspolitischen Rahmenbedingungen ermöglicht, zu orientieren
- 254 Damit ist sicherzustellen, dass flächendeckend genug grosse Populationen an Beutetieren bestehen und deren Lebensräume geschützt werden. Hege und Pflege der Populationen an wildlebenden Tieren und das Interesses der Jagdberechtigten an deren nachhaltigen Nutzung bildet eine wichtige Voraussetzung, dass genügend wildlebende Tiere zur Nutzung vorhanden sind. Die Anstrengungen der Kantone, der Jagdverbände und der Jagdberechtigten in diese Richtung bilden weiterhin Voraussetzung für ein erfolgreiches Grossraubtiermanagement in der Schweiz.

- 255 Das wirtschaftliche Interesse der Jagdberechtigten und der Kantone an einem hohen nutzbaren Wildbestand hat in der Vergangenheit zu einer grossen Population an wildlebenden Tieren geführt (vgl. oben Ziff. 4). Diese bildet heute die wesentliche Grundlage für die erfolgreiche Ansiedlung der Grossraubtiere. Im Rahmen der Handhabung der Konzepte ist sicherzustellen, dass dieses Nutzungsinteresse geschützt wird und weiterhin bestehen bleibt.¹⁰⁶
- 256 Die oben erwähnten Aspekte kommen im Konzept Luchs zu wenig zum Ausdruck. Das Konzept Luchs steht zu stark unter dem Eindruck des Artenschutzes und berücksichtigt Aspekte der Artenvielfalt zu wenig. Die Beutetiere des Luchses werden nicht in ihrer Eigenschaft als wildlebende Tierart mit eigenem Schutzstatus, sondern nur im Reflex geschützt, als dass eine angemessene jagdliche Nutzung möglich sein muss. Es fehlen z.B. präventive Massnahmen in gefährdeten Eingriffssperimetern (z.B. Gebiet Rigi, vgl. oben Ziff. 6.4). Zum Schutz von Beutetieren müssten Verfahren vorgesehen werden, welche ein schnelles Reagieren, vor allem in kritischen Eingriffssperimetern ermöglicht.
- 257 Der Freiraum der BeK ist voll auszuschöpfen. Insbesondere sind Eingriffe gestützt auf Art. 9.1 BeK zu bewilligen, wenn dies zum Schutz von lokalen Wildpopulationen notwendig ist, auch wenn der Luchsbestand in der Schweiz noch nicht gesichert ist.
- 258 Der Schutz von lokalen Beständen der Beutetiere gemäss Art. 1.1.i.V.m. Art. 2 BeK und Art. 1 Abs. 1 lit. a und Art. 7 Abs. 2 JSG geht soweit, dass selbst eine Regulierung der Grossraubtiere möglich ist, wenn die negative Bestandesentwicklung der Beutetiere ohne von Grossraubtieren gesetzte Ursache eintritt (vgl. oben Ziff. 6.3, Kollisionsfall).
- 259 Eine Bestandesreduktion durch tödlichen Eingriff in den Grossraubtierbestand muss auch zulässig sein, wenn faktisch eine Umsiedlung möglich ist. Es genügt, dass die Umsiedlung mit grossem Aufwand verbunden ist und als Massnahme nicht geeignet ist.
- 260 Das BAFU verweist in Art. 4.4.3 al. 6 Konzept Luchs, dass die Luchsbestände in den jeweiligen Kompartimenten oder Kompartimentsteilen durch den Eingriff nicht gefährdet werden dürfen. Diese Voraussetzung ist nur in denjenigen Fällen zu fordern, in welchen die Nutzung gemäss Art. 7.2 BeK generell freigegeben wird. Der Luchs ist jedoch in der Schweiz geschützt – eine generelle Nutzung gemäss Art. 7.2 BeK nicht vorgesehen. Die Erhaltung der Luchsbestände darf nicht als generelle Voraussetzung, sondern nur dann als Voraussetzung aufgestellt werden, wenn eine Nutzung nach Art. 7.2 BeK bewilligt wird. Dies ist hier nicht der Fall. Massnahmen im Sinne von Ausnahmetatbeständen sind auch dann möglich, wenn der Luchsbestand im Kompartiment oder im Kompartimentsteil durch die Massnahme gefährdet wird oder noch nicht den Zielbestand erreicht hat (vgl. oben Ziff. 9.4.2).

¹⁰⁶ Auf dieser Grundlage bauen die Guidelines auf, welche die Abhängigkeit zwischen Wildbestand – Jagd – Grossraubwild anerkennen.

10.3 Einzelmassnahme (Art. 12 Abs. 2 JSG)

- 261 Gemäss Ziff. 4.4.1 al. 3 Konzept Luchs kann der Kanton für Luchse, die erhebliche Schäden an Nutztieren anrichten, eine Abschussbewilligung erteilen. Die interkantonale Kommission ist vorhergehend zu konsultieren.
- 262 Die Abschusskriterien sind zu eng und zu abstrakt formuliert. Lokale Gegebenheiten müssten stärkeren Einfluss haben. Hier könnte mehr Flexibilität zu einem effizienteren Verfahren beitragen.
- 263 Unter Ziff. 4.4 Konzept Luchs fehlen die Kriterien für den Abschuss eines einzelnen schadenstiftenden Luchses hinsichtlich des Schadens an Wild. Bei Einwirkung auf Wild sind die Bestimmungen unter Art. 4.4.1 analog anzuwenden. Aufgrund der spezifischen Situation in der Schweiz ist schnelles Verfahren auch bei lokalen Veränderungen in den Populationen der Beutetieren notwendig. Der rechtliche Spielraum ist auch in dieser Hinsicht weit anzuwenden.

10.4 Bestandesmassnahme (Art. 12 Abs 4 JSG)

- 264 Bei Problemen aufgrund eines hohen Luchsbestandes in einem Kompartiment oder Kompartimentsteil analysiert die zuständige interkantonale Kommission gemäss Ziff. 4.4.3. al 5 Konzept Luchs die Situation und koordiniert das weitere Vorgehen. Die Vertreter der Kantone in der interkantonalen Kommission können anschliessend beim UVEK um die Zustimmung zur Verringerung des Bestandes in einem Kompartiment oder einem Teil davon ersuchen. Das Gesuch ist gemäss Anhang zu begründen.
- 265 Im Gegensatz zu Art. 7 Abs. 2 JSG handelt es sich hier um eine Regulierung aufgrund von Nutzungskonflikten und nicht um Aspekte der Artenvielfalt. Der *Anhang* bringt den Nutzungskonflikt zum Ausdruck. Die Festlegung des Eingriffssperimeters ist richtig, weil damit kleinen Populationen von Wildbeständen Rechnung getragen werden kann.
- 266 Die Forderung, dass der Luchs die meisten der geeigneten Gebiete im Kompartiment besiedelt hat und der Luchsbestand eine steigende Tendenz aufweist, wie dies im Anhang gefordert wird, ergibt sich nicht aus den rechtlichen Grundlagen.
- 267 Der Schutz von lokalen Beständen der Beutetiere gemäss Art. 1.1.i.V.m. Art. 2 BeK und Art. 1 Abs. 1 lit. a und Art. 7 Abs. 2 JSG geht soweit, dass selbst dann eine Regulierung der Grossraubtiere möglich ist, wenn die negative Bestandesentwicklung der Beutetiere ohne von Grossraubtieren gesetzte Ursache eintritt (vgl. oben Ziff. 6.3, Kollisionsfall). Die Forderung, dass der Bestand an Beutetieren nicht durch Winterverluste, Epidemien, auf einem verstärkten Jagddruck oder auf veränderten Rahmenbedingungen der Jagd beruht, wie dies im Anhang vorgesehen ist, ergibt sich nicht zwingend aus den rechtlichen Grundlagen.
- 268 Eine Bestandesreduktion durch tödlichen Eingriff in den Grossraubtierbestand muss auch zulässig sein, wenn faktisch eine Umsiedlung möglich ist. Es genügt, dass die Umsiedlung mit grossem Aufwand verbunden ist und als Massnahme nicht geeignet ist. Die entsprechende Forderung im Anhang ergibt sich auch nicht aus den rechtlichen Grundlagen.

269 Das BAFU verweist in Art. 4.4.3 al. 6 Konzept Luchs, dass die Luchsbestände in den jeweiligen Kompartimenten oder Kompartimentsteilen durch den Eingriff nicht gefährdet werden dürfen. Der Anhang verweist auf eine Teilpopulation des Luchses, die im Eingriffsparemeter leben muss. Diese Voraussetzung ist auch hier nur in denjenigen Fällen zu fordern, in welchen die Nutzung des Luchses gemäss Art. 7.2 BeK – d.h. die Jagd – generell freigegeben wird. Der Luchs ist jedoch in der Schweiz geschützt – eine generelle Nutzung gemäss Art. 7.2 BeK ist nicht vorgesehen. Die Erhaltung der Luchsbestände darf nicht als generelle Voraussetzung, sondern nur dann als Voraussetzung aufgestellt werden, wenn eine Nutzung nach Art. 7.2 BeK bewilligt wird. Dies ist hier nicht der Fall. Massnahmen sind auch dann möglich, wenn der Luchsbestand im Kompartiment oder im Kompartimentsteil durch die Massnahme gefährdet wird oder der Zielbestand noch nicht erreicht ist (vgl. oben Ziff. 9.4.2).

10.5 Ergebnis

270 In der Schweiz ist die Nutzung des Luchses gemäss Art. 7.2 BeK durch allgemeine Jagd nicht vorgesehen. Es gelten deshalb für alle Grossraubwildarten die gleichen rechtlichen Voraussetzungen. Die Konzepte für Wolf und Bär können sich deshalb grundsätzlich nach denselben Kriterien ausrichten wie das Konzept Luchs. Bei Bär ist jedoch das Element der Gefährdung gemäss Art. 10 Abs. 4 JSG verstärkt zu berücksichtigen. Davon abgesehen drängt sich aufgrund der rechtlichen Konzeption keine unterschiedliche Behandlung in verschiedenen Konzepten auf.

271 Die Konzepte sind stark vom Artenschutz geprägt. Im Allgemeinen könnte dem Aspekt der Artenvielfalt mehr Rechnung getragen werden, indem der Schutzstatus der Beutetiere mehr Beachtung geschenkt würde.

272 In der bestehenden Konzeption werden die Beutetiere im Reflex durch die angemessene Nutzung geschützt. Damit ist der Schutz der Beutetiere nur in Rahmen von Nutzungskonflikten gemäss Art. 12 Abs. 4 JSG berücksichtigt. Art. 7 Abs. 2 JSG enthält aber mit der Artenvielfalt einen eigenen Schutzstatus für die Beutetiere, welcher noch verstärkt zum Ausdruck gebracht werden muss.

273 Insbesondere ist festzuhalten, dass in Kollisionssituationen die Erhaltung des Bestandes an Beutetieren Vorrang hat (Kollisionsfall, vgl. oben Ziff. 6.3, 9.3.1; Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2 JSG, Art. 1.1 i.V.m. Art. 2 BeK; Art. 2 und Art. 8 lit. d Biodiversitätskonvention und Art. 2 Habitatrichtlinie).

274 Die Nichtgefährdung des Luchsbestandes gemäss Ziff. 4.4.3 al. 6 Konzept Luchs darf nicht als Voraussetzung für eine Regulierung gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 4 JSG aufgestellt werden.

275 Die im Anhang festgelegten Rahmenbedingungen entsprechen einer eher engen Auslegung des von der BeK und des JSG vorgegebenen Freiraumes. Die Rahmenbedingungen stehen stark unter dem Aspekt des Artenschutzes und berücksichtigen die Aspekte der Artenvielfalt zu wenig. Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen ist insbesondere nicht zu fordern, dass (i) im Eingriffsparemeter eine Teilpopulation von Luchsen lebt, (ii) der Luchs die meisten der geeigneten Gebiete im Kompartiment besiedelt und der Luchsbestand über die letzten

Jahre im Eingriffssperimeter eine steigende Tendenz aufweist, (iii) die Wildrückgänge nicht auf Winterverlusten, Epidemien usw. beruht, (iv) die Reduktion nur auf 20 % des Luchsbestandes betragen, (v) mindestens die Hälfte der Tiere, welche zur Reduktion entfernt werden, jünger als 12 Monate alt sind und (vi) eine Umsiedlung faktisch vorgenommen werden können.

276 Zudem fehlen in Ziff. 4.4.1 f. Konzept Luchs Einzelmassnahmen bei erheblichem Schaden an Wild.

11. Schluss

277 Das Konzept Luchs Schweiz (darin eingeschlossen auch die Konzepte Bär und Wolf) sind für die Schweiz das richtige Instrument, um Aspekte der Artenvielfalt und Nutzungskonflikte im Zusammenhang mit der Erhaltung der Grossraubtiere zu regeln.

278 Die Konzepte stimmen mit den rechtlichen Rahmenbedingungen überein. Insbesondere gehen die Konzepte von einem richtigen Wildschadenbegriff aus.

279 Die Konzepte legen das Schwergewicht auf den Artenschutz und nicht auf die Artenvielfalt und die Nutzung. Aufgrund der Konzeption des JSG geht der Aspekt der Artenvielfalt jedoch vor (erstes Ziel in Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG und Art. 7 Abs. 2 JSG). Dieser Vorrang der Artenvielfalt ist im Rahmen der Umsetzung der Konzepte Rechnung zu tragen, andernfalls Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG (und der dahinter stehende Schutz der Artenvielfalt gemäss Biodiversitätskonvention und BeK sowie Habitatrichtlinie) nicht verwirklicht wird. Dasselbe gilt für die Nutzung, welche gemäss der Konzeption des JSG dem Artenschutz ebenfalls vorgeht (Art. 12 Abs. 2 und 4 JSG). Wo im Rahmen der Umsetzung der Konzepte Anpassungsbedarf hinsichtlich der Artenvielfalt und Nutzungskonflikten besteht, ist in dieser Arbeit detailliert erarbeitet worden. Die involvierten Behörden sind verpflichtet, diese Aspekte im Rahmen der Umsetzung zu berücksichtigen.

280 De lege ferenda stellt sich die Frage, ob am Schutzstatus des Luchses festgehalten werden kann. Bei weiterer Bestandeszunahme rechtfertigt sich, die Nutzung gemäss Art. 7.2 BeK auf nationaler Ebene umzusetzen und den Schutzstatus gemäss JSG zu ändern. Der Luchs würde dann nicht mehr als geschützt gemäss Art. 7 Abs. 1 JSG gelten. Dies ist möglich, weil die Kantone über das Instrumentarium der Überwachung verfügen. Ergänzend oder alternativ kann die Regulierung des Luchses auch im Sinne von Art. 9 al. 5 BeK jagdlich genutzt werden – auch dazu könnten de lege ferenda die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Auch dies ist möglich, weil die Kantone auch über das Instrumentarium der strengen Überwachung verfügen. Hierzu würde sich anbieten, eine ähnliche Regelung wie beim Steinwild vorzusehen (VRS).

281 Bei weiterer Bestandeszunahme von Wolf und Bär (ähnlich wie beim Luchs) ist zu prüfen, ob der Schutzstatus dieser Arten gemäss BeK geändert werden müsste.