

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

Zürich, 9. September 2020

Vernehmlassung zur Revision der Jagdverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) dankt für die Gelegenheit, zur aktuellen Revision der eidgenössischen Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV; SR 922.01) im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können. Die TIR begrüsst die in der Jagdverordnung gestützt auf den Entwurf des revidierten Jagdgesetzes, über das die Schweizer Bevölkerung am 27. September 2020 abstimmen wird, vorgesehene verstärkte Berücksichtigung verschiedener Tierschutzaspekte im Rahmen der Regelung, Planung und Umsetzung der Jagd. Mit Blick auf ihre Stellungnahme zur Revision des Jagdgesetzes im November 2016 lehnt die TIR den vorliegenden Entwurf der Jagdverordnung allerdings überwiegend ab. Die TIR kritisiert zudem den zeitlichen Ablauf der beiden Revisionsbestrebungen. Das revidierte Jagdgesetz polarisiert und wird in der Bevölkerung sowie von Branchenvertretern und Fachorganisationen intensiv diskutiert. Das Jagdgesetz regelt insbesondere, welche Tiere in der Schweiz geschützt sind, welche Tierarten gejagt werden dürfen und wann Schonzeiten gelten. Diese Grundsätze sind aus Tierschutz- und Artenschutzsicht, aber auch mit Blick auf die Biodiversität von erheblichem öffentlichem Interesse, weshalb vorliegend kritisiert wird, dass die Vernehmlassung zur Jagdverordnung vor der Abstimmung über das revidierte Jagdgesetz durchgeführt wird. Dementsprechend wurde vom Trägerverein "Jagdgesetz-Nein" ein Gesuch um Fristverlängerung des Vernehmlassungsverfahrens bis zum 31. Oktober 2020 gestellt. Dieses wurde vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) jedoch abschlägig beantwortet. Da sich die Ausführungsbestimmungen der Jagdverordnung auf die im Jagdgesetz festgehaltenen Grundsätze stützt, sollten diese zuerst geklärt und bekannt sein, bevor die Bestimmungen der Jagdverordnung kritisch geprüft werden können. Die TIR wird sich daher nachfolgend nur in grundsätzlicher Weise zu den geplanten Änderungen der Jagdverordnung äussern.

Grundsätzliches

Kernstück der zur Diskussion stehenden Teilrevision des Jagdgesetzes und damit auch der sich in Revision befindenden Ausführungsbestimmungen der Jagdverordnung ist einerseits die Erleichterung der Bestandesregulierung gewisser geschützter Arten bzw. die grundsätzliche Erhöhung des Jagddrucks. Andererseits ist die Revision der Jagdgesetzgebung von einer erheblichen Kompetenzverschiebung zugunsten der Kantone geprägt, die in der Jagdverordnung detailliert geregelt wird. TIR beobachtet diese Entwicklungen mit grosser Sorge. Im Fokus der Bestandesregulierung steht der Wolf. Neu sollen Eingriffe in den Wolfsbestand möglich sein, bevor überhaupt ein konkreter Schaden entstanden ist. Als Hauptargument für die Lockerung des Schutzes von Wölfen wird die von ihnen ausgehende Gefahr für landwirtschaftliche Nutztiere wie auch für den Menschen vorgebracht. Die grösste Gefahr für die Nutztiere geht allerdings nicht vom Wolf aus: Den jährlich rund 400 Nutztierissen durch Wölfe stehen alleine mehr als 4000 Schafe gegenüber, die jedes Jahr in den Schweizer Alpen aus anderen Gründen als durch Wolfsrisse umkommen (Bundesstudie AlpFUTUR). Sie erfrieren, verhungern, stürzen ab, erkranken, verfangen sich im Stacheldraht oder werden vom Blitz getroffen. Die Gefährdung der Nutztiere auf Schweizer Alpen geht somit weniger von Grossraubtieren aus als vielmehr von der Nachlässigkeit ihrer Halter, die die Tiere häufig oder gar nicht behirten. Zudem liessen sich die allermeisten Nutztierisse durch angemessene Schutzmassnahmen, wie etwa den Einsatz von Herdenschutzhunden, verhindern. Stattdessen sehen die geplanten Ausführungsbestimmungen der Jagdverordnung vor, dass der Wolfsbestand bei drohender Gefahr für Nutztiere selbst dann dezimiert werden kann, wenn der betroffene Tierhaltende keinerlei Herdenschutzmassnahmen ergriffen hat.

Rechtliche Massnahmen zum Schutz der Nutztiere auf der Alp sollten im Einklang mit der Tierschutzgesetzgebung, die die Hauptverantwortung für den Schutz von in Obhutsverhältnissen gehaltenen Tieren klar dem Tierhalter überträgt, in erster Linie deren Halter in die Pflicht nehmen. Diese haben für das Wohlergehen ihrer Tiere zu sorgen. Gelingt es einem Wolf, ein Nutztier zu greifen, wirft dies vor allem Fragen danach auf, ob der Halter den Schutz- und Betreuungspflichten, die er seinen Tieren gegenüber hat, genügend nachgekommen ist. Der Fokus sollte daher weg von den Grossraubtieren hin zur Verantwortung der Nutztierhalter und einem griffigen Herdenschutz verlegt werden. Dieser Bereich wird jedoch von Bund und Kantonen weitgehend ausgeblendet. Der Umstand, dass das Ergreifen von – vom Staat subventionierten – Herdenschutzmassnahmen für Landwirte weiterhin freiwillig bleiben soll, zeigt das durch die revidierte Jagdgesetzgebung zusätzlich zementierte Ungleichgewicht zwischen den tierlichen (sowohl der Grossraubtiere wie auch der durch Risse betroffenen Nutztiere) und den menschlichen Interessen. Vor dem Hintergrund des ausdrücklichen Schutzes

der Tierwürde in der Schweizer Verfassung und im Schweizer Tierschutzrecht ist diese Überbetonung der wirtschaftlichen Interessen der Landwirtschaft im Zusammenhang mit jagdrechtlichen Bestimmungen nicht nachvollziehbar.

Durch die weitgehenden Bestandesregulierungen erhofft sich der Bundesrat eine "langfristige Akzeptanz der Konflikte verursachenden Wildtierarten wie Wolf, Bär, Biber oder Höcker-schwan" in der Gesellschaft. Die TIR bezweifelt, dass dies durch die Lockerung der Schutzbestimmungen erreicht werden kann. TIR geht davon aus, dass durch solche Regulierungen gerade das Gegenteil bewirkt wird, indem der Bevölkerung keine nachhaltigen Lösungen für das Zusammenleben von Mensch und Wildtier präsentiert, sondern Konfliktsituationen präventiv durch den Abschuss von Tieren geregelt werden. Die Akzeptanz von Raubtieren wird in der Bevölkerung nicht dadurch erhöht, dass diese abgeschossen werden, sobald sie raubtiertypisches Verhalten an den Tag legen. Durch die geplanten Änderungen würde in der Gesellschaft die Ansicht gefestigt, Grossraubtiere hätten in der Schweiz keinen Platz. Stattdessen sollte aber vielmehr das Verständnis für Wölfe und andere Wildtiere mit vermehrter Aufklärung und Information der Bevölkerung in Bezug auf die Verhaltensweisen der Tiere sowie hinsichtlich der Vermeidung von Schäden und kritischen Situationen gefördert werden, damit ein Zusammenleben zwischen Menschen und Wildtieren auf Dauer möglich ist.

Da Wildtiere keinen Halt vor Kantonsgrenzen machen, sollte der Bund an der Förderung einer einheitlichen Jagdpraxis interessiert sein. Ein auf das kantonale Gebiet konzentriertes Wildtiermanagement kann die Anforderungen an einen funktionierenden Tier- und Artenschutz nicht erfüllen. Die geplanten Neuregelungen führen indes zu unverhältnismässig weiten Handlungsspielräumen der Kantone im Rahmen der Regelung und Planung der Jagd. So können die Kantone neu ohne Zustimmung des BAFU Regulierungsmassnahmen und Einzelabschüsse geschützter Tierarten sowie die Verkürzung der Schonzeiten verfügen. Das BAFU muss im Vorfeld lediglich angehört werden. Der Bund gibt dadurch wichtige Kompetenzen aus der Hand, was Raum bietet für Rechtsunsicherheit und Ungleichheit.

Oberstes Ziel der Jagdgesetzgebung und der ihr zugehörigen Jagdverordnung muss es sein, den Schutz wild lebender Tiere zu stärken – nicht zu schwächen. Der Bund hat es verpasst, im Sinne der Erfüllung seiner Schutzaufgaben und seiner umfassenden Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz in den Bereichen Arten-, Tier- und Umweltschutz mutige Lösungen für einen nachhaltigen Umgang mit Wildtieren zu formulieren.

Bleimunition

Die Verwendung bleihaltiger Munition stellt eine erhebliche Gefahr für die Gesundheit des Menschen wie auch für jene nicht bejagter Wildtiere – insbesondere jene von Greifvögeln – dar, da durch den Verzehr von mit entsprechender Munition geschossenen Tieren Bleirückstände aufgenommen werden können, was zu schweren Vergiftungen führen kann. Die im Zusammenhang mit dem Einsatz von Bleimunition – und anderen giftigen Metallen – verschärften Bestimmungen in der Jagdverordnung sind aus Tierschutz- und Umweltschutzsicht zwar zu begrüßen, sie sind aber als unzureichend zu beurteilen. Die TIR fordert ein absolutes Verbot des Einsatzes von Bleimunition für die Jagd.

Baujagd

Das Parlament hat es verpasst, Jagdmethoden zu verbieten, die dem Tierschutzgesetz zuwiderlaufen, wie dies etwa bei der Baujagd der Fall ist. Bei dieser Jagdmethode handelt es sich um eine Tierquälerei im Sinne von Art. 26 des Schweizer Tierschutzgesetzes. Weder das geltende noch das zur Abstimmung stehende teilrevidierte Jagdgesetz äussern sich zur Baujagd. Dem Ordnungsgeber kommt folglich nicht die Kompetenz zu, diese den Grundsätzen des Tierschutzgesetzes widersprechende Jagdmethode zu legalisieren. Einer allfälligen Rechtfertigung der Baujagd, die aus Art. 2 Abs. 1 lit. b^{bis} und c JSV herausgelesen werden könnte, ermangelt es somit an einer rechtlichen Grundlage. Diese Kompetenzüberschreitung durch den Bundesrat gilt es zu korrigieren und die (wenn auch durch die Revision verschärften) Regelungen über die Baujagd gänzlich zu streichen bzw. die Baujagd als Jagdmethode ausdrücklich zu verbieten.

Präventive Bestandesregulierung

Ihre Kritik an der durch die Revision der Jagdgesetzgebung vorgesehene weitgehende präventive Bestandesregulierung von Wolf, Steinbock und Höckerschwan hat die TIR bereits im Rahmen der Vernehmlassung zum revidierten Jagdgesetz ausführlich dargelegt. Die in der revidierten Jagdverordnung vorgesehenen Ausführungsbestimmungen vermögen an dieser grundsätzlichen Kritik nichts zu ändern. Der Umstand, dass es möglich sein soll, Wölfe, Steinböcke und Höckerschwäne zu töten, bevor sie überhaupt einen konkreten Schaden oder ein konkrete Gefährdung für Nutztiere, die Umwelt oder den Menschen darstellen, sowie der Umstand, dass die Ergreifung von Herdenschutzmassnahmen auch weiterhin in der Entscheidungskompetenz des Tierhalters liegen soll, widersprechen dem im Schweizer Recht verankerten Verhältnismässigkeitsprinzip (Wahl des mildesten Mittels) und lassen den in der Bundesverfassung sowie in der Schweizer Tierschutzgesetzgebung verankerten Tierwürdeschutz

völlig ausser Acht. Der Hinweis des Bundesrats, wonach er keine weiteren Arten auf die Liste nehmen würde, hat insofern kein Gewicht, als ihm die Kompetenz, weitere geschützte Arten auf dem Verordnungsweg für regulierbar zu erklären, zukommt. So könnte bei Annahme des revidierten Jagdgesetzes und der dazugehörigen Verordnung das Schicksal von Wolf, Steinbock und Höckerschwan bald weitere Tierarten, wie insbesondere den Biber, den Luchs oder den Graureiher ereilen. Eine solche Regelung ist völlig unverhältnismässig und trägt der Forderung der Berner Konvention nach Ergreifung von Präventionsmassnahmen im Sinne eines milderen Mittels zu wenig Rechnung. Der Abschuss von Tieren geschützter Arten darf immer nur als ultima ratio verstanden werden und ist ausschliesslich dann zulässig, wenn alle anderen geeigneten und milderen Mittel ausgeschöpft worden sind. Nicht zuletzt verpflichtet der sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesstufe verankerte Schutz der Tierwürde die schweizerischen Gesetz- und Verordnungsgeber, im Umgang mit Tieren besonders rücksichtsvoll vorzugehen, lässt sich doch aus der Anerkennung ihrer Würde und der dadurch gebotenen Achtung ihres Eigenwerts in bestimmter Hinsicht auch eine gewisse Existenzberechtigung ableiten. Auch das Bundesgericht hat bereits 1989 in BGE 115 IV 248, E. 5 festgehalten, dass lediglich ein umfassender Lebensschutz für Tiere den ethischen Empfindungen unserer Gesellschaft gerecht wird.

Kompetenzverschiebung hin zu den Kantonen

Die verstärkte Kompetenzverschiebung im Bereich der Regelung, Planung und Umsetzung der Jagd hin zu den Kantonen wurde von der TIR bereits im Rahmen der Vernehmlassung zum revidierten Jagdgesetz eingehend kritisiert. Die Jagd berührt hochsensible Rechtsgüter wie insbesondere den Tier-, den Arten- und den Umweltschutz sowie Fragen der Biodiversität. Diese öffentlichen Interessen sind schweizweit zu beachten, weshalb die zunehmend föderalistische Planung und Umsetzung der Jagd nicht sinnvoll ist und schliesslich zu Rechtsunsicherheiten und einer Schwächung der öffentlichen Interessen an einer am Tier-, Arten- und Umweltschutz ausgerichteten Jagd zuwiderläuft. Verschiedene Beispiele in der Jagdverordnung untermauern diese Sorge. So ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, weshalb gemäss es den Erläuterungen zu Art. 1b Abs. 1 JSV den Kantonen überlassen sein soll zu bestimmen, ab welchem Zeitpunkt ein fachkundiger Jäger oder Wildhüter seine erlangte Fachkundigkeit zum Erlegen von Wildtieren bei der Jagd aufgrund fehlender Praxis verliert. Hierbei handelt es sich um eine Frage des Tierschutzes, die ausschliesslich in die Kompetenz und Zuständigkeit des Bundes fällt.

Aus Tierschutzsicht zu begrüssen sind hingegen die schweizweiten Regelungen und verschärften Bestimmungen im Zusammenhang mit der Nachsuche, die Überprüfung der Treff-

sicherheit sowie das Verbot, Wildtiere mittels Futter zu Jagdzwecken anzulocken. Aus Tierschutzsicht ebenfalls zu begrüssen sind die neuen Regelungen in Art. 6 JSV, wonach die Bewilligungsvoraussetzungen für die Haltung und Pflege geschützter Tiere gelockert werden sollen. In diesem Zusammenhang erscheint insbesondere die Aufhebung der Bewilligungspflicht für Tierärztinnen und Tierärzte, die verletzte Wildtiere einer ersten tierärztlichen Versorgung unterziehen, aus Tierschutzsicht als angemessen und sinnvoll.

Invasive Arten

Die TIR hat sich bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des Umweltschutzgesetzes eingehend zum Umgang mit "invasiven" Arten geäussert. Hier soll nachfolgend noch einmal in grundsätzlicher Form festgehalten werden, dass mit Blick auf die Würde der Kreatur darauf zu achten ist, dass die Tötung oder Tilgung von Tieren stets ultima ratio bleibt und im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips mildere Mittel im Umgang mit invasiven Arten wenn immer möglich vorzuziehen sind.

Selbsthilfe / Verbot von Abschüssen von Muttertieren

Gestützt auf die neue Regelung in Art. 9 Abs. 2 JSV haben die Kantone sicherzustellen, dass im Rahmen der Selbsthilfe durch Liegenschaftsbesitzer oder Landwirte möglichst keine führenden Muttertiere weggefangen oder erlegt werden. Dieser Zusatz sei nötig, da die Selbsthilfe grundsätzlich ganzjährig zugelassen sei und im Gegensatz zur Jagd somit auch während der Schonzeit (d.h. der Fortpflanzungszeit) der Wildtiere ausgeführt werden dürfe. Die Umgehung der jagdrechtlichen Schonzeiten im Rahmen der sogenannten Selbsthilfe ist aus Tierschutzsicht nicht nachvollziehbar und aufs schärfste zu kritisieren. Die Regelung ist unverhältnismässig und basiert auf einer sachlich nicht gerechtfertigten Überbetonung der Interessen von Liegenschaftsbesitzern und Landwirten.

Die Selbsthilfe ist als Instrument gänzlich zu streichen. Zudem ist ein schweizweites Verbot des Abschusses von Muttertieren, die abhängige Jungtiere zu versorgen haben, zu fordern.

Befreiung von der Bewilligungspflicht für Tierversuche

Im Erläuternden Bericht zur Änderung der Jagdverordnung fehlt es an einer hinreichenden Begründung bzw. Güterabwägung hinsichtlich der von der Bewilligungspflicht ausgenommenen Tierversuche. Insbesondere fehlt eine ausführliche Darstellung der für die Tiere mit den genannten Massnahmen einhergehenden Belastungen. Die Aussage, dass die Tierversuche

der Untersuchung der Raumnutzung und des Verhaltens von Wildtieren dienen würden, entspricht nicht den Anforderungen an eine Güterabwägung, die der Bundesrat hier vornehmen müsste, um darzulegen, weshalb es zulässig sein soll, die genannten Tierversuche von einer Bewilligungspflicht zu dispensieren. Aufgrund der fehlenden Nachvollziehbarkeit der notwendigen Güterabwägung sind die entsprechenden Regelungen in Art. 13 a JSV bzw. bereits die in Art. 14a JSG vorgesehenen Ausnahmebestimmungen abzulehnen.

"Falknerische Haltung"

Aus Tierschutzsicht aufs schärfste zu kritisieren ist ausserdem die durch die Revision der Jagdverordnung massive Verschlechterung der rechtlichen Vorgaben zur Falkenhaltung. Durch die Revision der Jagdverordnung werden die Vorgaben der Tierschutzverordnung in unzulässiger Weise ausgehebelt, indem es möglich wird, Greifvögel im Rahmen der "falknerischen Haltung" ganzjährig angebunden an der Flugdrahtanlage und in der Mauserkammer zu halten. Diese massive Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Greifvögeln, die für die Jagd oder für das Vergrämen von Vogelschwärmen eingesetzt werden, ist mit Blick auf die Grundsätze der Schweizer Tierschutzgesetzgebung und insbesondere unter Berücksichtigung des Tierwürdeschutzes nicht nachvollziehbar. Art. 6^{bis} Abs. 2 ist daher gänzlich zu streichen. Für die falknerische Haltung von Greifvögeln rechtfertigen sich keine Beschränkungen der Mindestvorgaben der Tierschutzverordnung, die bereits an sich absolute Minimalbestimmungen darstellen.

Für die wohlwollende Prüfung und Übernahme unserer Anliegen danken wir Ihnen bereits im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse
Tier im Recht (TIR)



MLaw Christine Künzli
Stv. Geschäftsleiterin und Rechtsanwältin