



Vortrag

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

Inhaltsverzeichnis

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

1. Ausgangslage

1.1 Initiative

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

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

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

2. Gegenvorschlag der Finanzkommission

2.1 Vorbemerkungen

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

Die Initiative enthält einerseits ein Verbot der Förderung des Grossraubtierbestands, andererseits einen Auftrag an den Gesetzgeber, Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und zur Regulierung des Bestands zu erlassen. Die FiKo unterstützt dieses Anliegen im Grundsatz, ist jedoch der Auffassung, dass eine Verankerung in der Verfassung nicht stufengerecht ist.

¹ RB 1.1101

² SGS 101.1

³ BSG 141.1

⁴ BSG 922.11

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

2.2 Zielsetzung des Gegenvorschlags

Analog zur Initiative sieht der Gegenvorschlag vor, dass der Kanton keine Massnahmen ergreifen darf, um den Grossraubtierbestand zu fördern. Gegenüber der Volksinitiative, die einen Gesetzgebungsauftrag enthält, soll der Gegenvorschlag den Kanton explizit dazu auffordern, seinen Handlungsspielraum hinsichtlich der Regulierung und Beschränkung des Grossraubtierbestands auszunutzen. Schliesslich ist es der FiKo ein Anliegen, dass keine zusätzlichen Schutzmassnahmen für die Nutztiere ergriffen werden, wenn sie ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen.

2.3 Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen des Gegenvorschlags

Artikel 21a

Absatz 1 des Gegenvorschlags

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

In Analogie zur Volksinitiative regelt Absatz 1, dass der Kanton jetzt und in Zukunft keine Massnahmen ergreifen darf, die den Grossraubtierbestand direkt fördern. Der Kommission ist bewusst, dass der Kanton aktuell keine solchen Massnahmen umsetzt und keine solchen in Planung sind. Sie schlägt jedoch – ein Anliegen der Initiative aufnehmend – vor, dass dies auch in Zukunft ausgeschlossen ist.

Absatz 2 des Gegenvorschlags

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

Die Aufforderung zur Ausschöpfung des Spielraums bezieht sich dabei, wie der Wortlaut schon sagt, auf die Ausnutzung der zur Verfügung stehenden Massnahmen gegen Grossraubtiere bzw. zur Regulierung und nicht etwa darauf, die kantonalen (Personal-)Ressourcen diesbezüglich maximal auszuschöpfen oder die zumutbaren Schutzmassnahmen auszuweiten.

Absatz 3 des Gegenvorschlags

Das JWG verfolgt das Ziel, die von Wildtieren verursachten Schäden auf ein tragbares Mass zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 Bst. d JWG). Gemäss Artikel 12 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG)⁵ sind die Kantone verpflichtet, Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden zu treffen. Die Verordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV)⁶ legt zudem fest, welche Schutzmassnahmen vor Grossraubtieren zumutbar sind (vgl. Art. 10b JSV).

Das Ergreifen von Schutzmassnahmen ist freiwillig. Jedoch werden die Nutztierrisse an die Schadschwelle nur dann angerechnet, wenn vorgängig die zumutbaren Schutzmassnahmen ergriffen wurden (Art. 4c Abs. 1 und Art. 9b Abs. 3 JSV). Als zumutbare Schutzmassnahmen gelten Elektrozäune und Herdenschutzhunde, sowie «weitere Massnahmen der Kantone», die diese in Absprache mit dem BAFU festlegen, wenn die vom Bund vorgesehenen Schutzmassnahmen nicht ausreichen (Art. 10b Abs. 2 Bst. d JSV).

Die FiKo spricht sich dafür aus, die bestehenden Massnahmen zu belassen bzw. weiterzuführen. Es ist jedoch eine Tatsache, dass das Aufstellen von Zäunen und das Halten von Herdenschutzhunden zeitintensive und teure Massnahmen sind. Den Halterinnen und Haltern von Nutztieren sowie der öffentlichen Hand entstehen dadurch hohe Kosten, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zu einem möglichen Erlös stehen. Daher sieht die Regelung vor, dass vor der Umsetzung geprüft werden soll, ob die Kosten dieser weiteren Massnahmen (z.B. Wärmebildkameras für Hirtinnen und Hirten, Pheromon-Halsbänder für Nutztiere) in einem akzeptablen Verhältnis zum Nutzen stehen.

2.4 Befristung

Der neue Artikel 21a JWG soll vorerst befristet für die Dauer von acht Jahren in Kraft treten. Die Befristung von Gesetzen und Verordnungen ist insbesondere sinnvoll bei der Regelung nur temporär auftretender Phänomene oder bei Erlassen, bei denen unsicher ist, welche Wirkungen sie haben werden. Die Entwicklung des Grossraubtierbestands und insbesondere die Wirkung der vom Bund per 1. Februar 2025 in Kraft gesetzten revidierten Jagdverordnung, die – wie bereits seit 1.12.2023 befristet – auch die proaktive Regulierung von Wolfsrudeln vorsieht, sind im aktuellen Zeitpunkt ungewiss. Vor diesem Hintergrund soll der neue Artikel 21a zwar befristet, jedoch mit einer verhältnismässig langen Laufzeit von acht Jahren in Kraft gesetzt werden.

3. Verfahren der Volksabstimmung

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

Sollte die Initiative vorbehaltlos zurückgezogen werden (Art. 156 PRG), würde über die als Gegenvorschlag ausgearbeitete Gesetzesänderung nur abgestimmt, falls dazu ein Referendum zustande käme. Ansonsten käme es nicht zu einer Volksabstimmung (Art. 62 Abs. 1 Bst. a KV). Eine Volksabstimmung würde zudem entfallen, wenn kein Referendum zustande käme und die Initiative unter der Bedingung zurückgezogen worden wäre, dass gegen den Gegenvorschlag kein Referendum ergriffen wird bzw. kein

⁵ SR 922.0

⁶ SR 922.01

⁷ BSG 101.1

Referendum zustande kommt (= bedingter Rückzug; vgl. Art. 157 PRG). Würde bei einem bedingten Rückzug der Initiative hingegen das Referendum zustande kommen, wäre über Initiative und Gegenvorschlag abzustimmen (gleichzeitig); ein Volksvorschlag wäre ausgeschlossen (Art. 157 Abs. 3 PRG).

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

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

5. Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Trotz den neuen Regelungen im Gesetz über Jagd und Wildtierschutz (JWG) kommen keine neuen oder zusätzlichen Aufgaben auf den Kanton zu. Die direkten finanziellen Auswirkungen sind nicht bezifferbar, bzw. nicht ins Gewicht fallend.

5.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen

Eine effektive Regulation von Wolfsrudeln, wie sie das Bundesrecht ermöglicht, benötigt mehr Personal als heute zur Verfügung steht (Wildhut und Fachbearbeitung). Aktuell gibt es im Kanton Bern noch keine Wolfsrudel. Gemäss den Erfahrungen aus dem Kanton Graubünden liegt der Personalbedarf offenbar bei ca. einer 50 bis 100%-Stelle pro Rudel. Dieser Aufwand fällt unabhängig von dem neuen Artikel 21a Absatz 2 JWG an.

5.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

5.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

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

6. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Finanzkommission des Grossen Rates hat vom 11. Februar bis am 11. März 2025 eine verkürzte Vernehmlassung zum Gegenvorschlag zur kantonalen Volksinitiative «Für einen Kanton Bern mit regulierbarem Grossraubtierbestand!» durchgeführt. Insgesamt sind 41 Eingaben eingegangen, wovon sich 13 inhaltlich nicht geäußert haben. Bis auf die GLP haben alle im Grossen Rat vertretenen Parteien an der Vernehmlassung teilgenommen.

Die Vernehmlassungseingaben waren geprägt vom Vorschlag zur Sterilisation von schadenstiftenden Wölfen. Dieser hat sich als nicht mehrheitsfähig erwiesen. Während die Mitte, FDP, SVP und EDU die Schaffung der Möglichkeit zur Sterilisation nicht vollständig ablehnen, sind sie aufgrund der fehlenden praktischen Erfahrungen und der potenziell hohen Kosten trotzdem skeptisch. Alle anderen Vernehmlassungsteilnehmenden haben sich negativ zum Vorschlag geäußert. Aufgrund des klaren Übergewichts der ablehnenden Rückmeldungen hat die FiKo entschieden, den Passus zur Sterilisation (Absatz 3 der Vernehmlassungsvorlage) ersatzlos zu streichen.

Die FiKo-Mehrheit ist der Ansicht, dass die von der Initiative angeregten Regelungen sinnvoll sind, jedoch nicht auf Stufe Verfassung eingeführt werden sollten. Deshalb sieht der Gegenvorschlag eine Regelung im JWG vor. Diesen Umsetzungsvorschlag begrüßen die Mitte, FDP, SVP, EDU explizit, ebenso der Bauernverband. Das Initiativkomitee äussert sich – unter der Voraussetzung des Verzichts auf die Sterilisation – ebenfalls positiv gegenüber einer Lösung auf Gesetzesstufe. SP, GRÜNE, FDP, EVP und der Regierungsrat hingegen lehnen eine Regelung auf Gesetzesstufe ab. Auch die Natur- und Umweltschutzverbände äussern die Ansicht, dass die angestrebten Regelungen auf Stufe Gesetz unnötig sind.

Die verbleibenden Regelungen des Gegenvorschlags (Verbot der Förderung des Bestands von Grossraubtieren, Ausschöpfung des kantonalen Handlungsspielraums zur Begrenzung des Grossraubtierbestands und Beachtung eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses bei Einführung von neuen Herdenschutzmassnahmen) werden von den Parteien und Verbänden, welche dem Gegenvorschlag insgesamt skeptisch gegenüberstehen, abgelehnt, weil sie ihrer Ansicht nach keine direkten, praktischen Auswirkungen haben. Die Befürworterinnen und Befürworter des Gegenvorschlags sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative stimmen den Regelungen hingegen zu.

Betreffend das Verbot zur Förderung des Bestands von Grossraubtieren äussern die Berner Waldbesitzer und der ökologische Jagdverein der Schweiz die Ansicht, dass der Luchs einen positiven Einfluss auf die Waldverjüngung hat. Der Luchsbestand in der Schweiz muss jedoch in nächster Zeit «genetisch saniert» werden, was bedeutet, dass genetisch gesunde Luchse ausgesetzt werden, um den Bestand zu erhalten. Aus diesem Grund sprechen sie sich gegen Vorschriften aus, die dieses Ansinnen in Frage stellen könnten. Die SP stellt die Frage, ob eine solche Vorschrift nicht bundesrechtswidrig ist. Die FiKo belässt die Bestimmung im Gegenvorschlag, weil gleichlautende Bestimmungen in den Kantonen Uri und Wallis in die jeweiligen Kantonsverfassungen geschrieben wurden und – soweit bekannt – der Bund nicht dagegen eingeschritten ist. Sie geht davon aus, dass allfällige Massnahmen auf Ebene des Bundes zur genetischen Auffrischung des Luchsbestandes durch die vorliegenden Regelungen nicht beeinträchtigt würden.

Die Eingaben zu den Herdenschutzmassnahmen haben gezeigt, dass viele Vernehmlassungsteilnehmende den Eindruck gewonnen haben, der Gegenvorschlag beabsichtige den Herdenschutz einzuschränken, was jedoch nicht der Fall. Nach Ansicht der FiKo sollen die bestehenden Herdenschutzmassnahmen wie bisher weitergeführt werden. Falls künftig neben Zäunen und Herdenhunden andere Schutzmassnahmen geplant werden, soll jedoch zuerst geprüft werden, ob deren Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Wert der zu schützenden Nutztiere steht. Im Vortrag wurde der entsprechende Abschnitt in diesem Sinne ergänzt.

Zur «Sunset-Klausel», also der Regelung, dass das Gesetz nach acht Jahren automatisch ausser Kraft gesetzt werden soll, sind nur einzelne Rückmeldungen eingegangen. Die Mitte, FDP und SVP sprechen sich für die Klausel aus. Auch die Initiantinnen und Initianten unterstützen den Vorschlag, hätten sich aber eine längere Gültigkeitsdauer vorstellen können. Die FiKo hat die «Sunset-Klausel» im Gegenvorschlag belassen und auch die Gültigkeitsdauer nicht verändert, da ihr die acht Jahre in der Sache angemessen erscheinen.

Das Initiativkomitee hat im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens in Aussicht gestellt, dass es zu einem bedingten Rückzug (gemäss Artikel 157 PRG⁸) seiner Initiative bereit ist, wenn die vorliegende Gesetzesvorlage vom Grossen Rat materiell unverändert verabschiedet wird.

7. Antrag der Finanzkommission

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat, der vorliegenden Änderung des Gesetzes über Jagd und Wildtierschutz (JWG) zuzustimmen.

Beilagen

- Synopse JWG – Antrag FiKo

⁸ BSG 141.1