

An den Landrat

Glarus, 3. Dezember 2019

A. Memorialsantrag Peter Straub, Näfels «Wildschutz mit Augenmass»
B. Änderung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung fordert eine Anpassung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz, KJG), mit welcher der Schaffung von Schongebieten, Schutzzonen und Vogelschutzgebieten zum Schutz bestimmter Wildarten oder zur allgemeinen Wildhege (s. Art. 7 Abs. 4 KJG) in Bezug auf die flächenmässige Ausdehnung Grenzen gesetzt werden. Die Vorgaben sollen gegenüber der aktuellen Situation zu einer Reduktion der totalen Fläche der Ruhezo- nen für Wildtiere auf dem Kantonsgebiet im Interesse der Attraktivität des Kantons als Le- bensraum und als Tourismusregion führen. Die Fläche der Schon- und Schutzgebiete soll sich dabei künftig an jener von vergleichbaren Kantonen oder Regionen orientieren. Der An- tragsteller argumentiert einerseits damit, dass die Fläche der eidgenössischen Jagdbanng- ebiete sowie der kantonalen Wildruhezo- nen über dem Durchschnitt des Berggebiets in der Schweiz liegt. Andererseits bezweifelt er die Erforderlichkeit bzw. das öffentliche Interesse an «ausgedehnten» Schutzzonen. Der ausführliche Wortlaut und die Begründung liegen bei.

1.1. Eidgenössische Jagdbannggebiete

Vorliegend gilt es zu beachten, dass die eidgenössischen Jagdbannggebiete (EJBG) durch das Bundesrecht vorgegeben sind und der Bundesrat für diese Gebiete Schutzbestimmun- gen erlassen hat (Art. 11 Abs. 2 und 6 Jagdgesetz, JSG; Verordnung über die eidgenössi- schen Jagdbannggebiete, VEJ). Im Kanton Glarus betrifft dies die Gebiete Kärpf, Schilt sowie Rauti-Tros. Das Bundesrecht schliesst zwar nicht aus, EJBG wieder aufzuheben oder durch gleichwertige zu ersetzen (s. Art. 11 Abs. 3 JSG). Sollte die Umsetzung des Memorialsan- trags die Aufhebung von EJBG erfordern, so wäre dazu jedoch die Einwilligung des Bundes- rates nötig. Es muss davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat nur bei gleichwertig- em Ersatz einwilligen würde. Dies führt dazu, dass eine Verkleinerung der Fläche der EJBG praktisch ausgeschlossen ist. Der Regierungsrat beschränkt sich deshalb bei der Behand- lung des Memorialsantrags auf die Fläche der kantonal geregelten Wildruhezo- nen.

1.2. Wildruhezo- nen

Soweit es für den ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung durch Freizeitaktivitäten und Tourismus erforderlich ist, können die Kantone Wildruhezo- nen

und die darin zur Benutzung erlaubten Routen und Wege bezeichnen. Der Bund schreibt den Kantonen für die Bezeichnung von Ruhezeiten für Wildtiere vor, die Vernetzung mit eidgenössischen und kantonalen Jagdbanangeboten und Vogelreservaten zu berücksichtigen (Art. 4^{ter} Abs. 1 und 2 Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, Jagdverordnung, JSV). Aus diesem Grund gibt es Überlappungen von EJBG und Wildruhezeiten.

Der Regierungsrat hat gestützt auf Artikel 7 Absatz 4 KJG im Herbst 2016 nach einem sehr langwierigen Prozess 32 Wildruhezeiten ausgeschieden, wovon sich elf Gebiete in EJBG befinden. Die Wildruhezeiten wurden erlassen, weil während der letzten Jahre Trendsportarten wie zum Beispiel das Schneeschuhlaufen stark zugenommen haben und ein Konfliktpotenzial zwischen menschlichen Aktivitäten und den Wildtieren auftritt oder auftreten kann. Wildruhezeiten sollen während bestimmter Perioden, d. h. im Winter und der Fortpflanzungszeit, die Wildtiere vor Störungen durch Menschen schützen. Bei den Wildruhezeiten handelt es sich um temporäre Einschränkungen der Zugänglichkeit sensibler Gebiete.

2. Vergleich Kanton Glarus mit anderen Kantonen und Regionen

Der Regierungsrat hat die Stossrichtung des Memorialsantrags aufgenommen und einen Vergleich mit anderen Kantonen und Regionen vorgenommen (s. Tabelle 1). Aufgrund der vielseitigen Topografie der Schweiz ist es schwierig, den einen vergleichbaren Kanton oder die eine vergleichbare Region zu definieren. Für den Quervergleich wurde deshalb eine relativ breite Auswahl getroffen, insbesondere aber – wie vom Antragsteller angeregt – Berggebietsregionen.

Insgesamt stehen 18,2 Prozent der Kantonsfläche des Kantons Glarus unter permanentem Wildtierschutz durch die EJBG und 8,5 Prozent temporär durch die Wildruhezeiten. Insgesamt sind damit 26,7 Prozent der Kantonsfläche Schutz- und Schongebiete für Wild.

Tabelle 1. Zusammenstellung der Eidgenössischen Jagdbanangebote (EJBG), des Schweizerischen Nationalparks (SNP) sowie der rechtsverbindlichen und empfohlenen Wildruhezeiten (WRZ) ausserhalb der EJBG/SNP in verschiedenen Kantonen und Regionen (Bezirke) im Alpenraum¹

Kanton / Bezirk		EJBG / SNP			Rechtsverbindliche WRZ ausserhalb EJBG			Empfohlene WRZ ausserhalb EJBG			Total EJBG/SNP und WRZ		
Name	km ²	#	km ²	%	#	km ²	%	#	km ²	%	#	km ²	%
Obersimmental Saanen BE	575	0	0	0	44	68,2	11,9	11	14,9	2,6	55	83,1	14,5
Sarganserland SG	532	1	54,5	10,3	19	61,8	11,6	0	0	0	20	116,3	21,9
Kanton OW ²	491	3	39,6	8,1	34	51,2	10,4	0	0	0	37	90,8	18,5
Entlebuch LU	425	1	11,6	2,7	34	42,1	9,9	25	57,8	13,6	60	111,5	26,2
Kanton GL	685	3	124,4	18,2	21	58,4	8,5	0	0	0	24	182,8	26,7
Maloja GR ³	774	2	89,0	11,5	33	50,6	6,5	0	0	0	35	50,6	18,0
Kanton NW ²	276	2	26,6	9,6	16	18,0	6,5	0	0	0	18	44,6	16,2

¹ Nicht berücksichtigt sind WRZ, welche ganz oder teilweise mit den EJBG und SNP überlappen. Die Kantons- und Bezirksflächen sind auf ganze km², die Flächen der WRZ sowie deren Anteil in Prozent auf eine Kommastelle gerundet. Die Reihenfolgen richtet sich nach dem Flächenanteil der rechtsverbindlichen WRZ. Quelle für Flächen: <https://map.geo.admin.ch>; Stand der WRZ: Januar 2018.

² Die Kantone OW und NW teilen sich die EJBG Bannalp und Huetstock. Der jeweilige genaue Flächenanteil ist auf dem Geoportal des Bundes nicht ablesbar, sodass keine genaue Zuordnung der Flächenanteile erfolgen konnte.

³ Der SNP liegt in den beiden Bezirken Maloja und Unterengadin. Der jeweilige genaue Flächenanteil ist auf dem Geoportal des Bundes nicht ablesbar, sodass keine genaue Zuordnung der Flächenanteile erfolgen konnte.

Untere Engadin-Münstertal GR ³	1'197	1	147,2	12,3	57	76,4	6,3	8	9,3	0,8	66	232,9	19,5
Kanton SG	2'028	1	54,5	2,7	65	124,6	6,1	0	0	0	66	179,1	8,8
Prättigau Davos GR	853	0	0	0	41	46,3	5,4	0	0	0	41	46,3	5,4
Kanton GR	7'105	7	375,4	5,3	239	353,9	5,0	26	27,2	0,4	272	756,5	10,7
Kanton SZ	908	2	85,1	9,4	2	30,2	3,3	40	80,9	8,9	44	196,2	21,6
Kanton UR	1'765	2	66,2	3,8	26	24,8	1,4	0	0	0	28	91,0	5,2
Frutigen-Niedersimmental BE	774	1	83,9	10,8	7	8,0	1,0	31	47,5	6,1	39	139,4	18,0
Visp VS	864	0	0	0	2	6,7	0,8	17	15,9	1,8	19	22,6	2,6
Kanton VS	5'225	10	426,1	8,2	9	32,8	0,6	140	220,8	4,2	159	679,3	13,0
Kanton TI	2'812	2	94,9	3,4	0	0	0	0	0	0	2	94,9	3,4

Der hohe Anteil an Schutz- und Schongebieten im Kanton Glarus gründet vor allem auf den drei EJBG. Allerdings ist auch der Anteil der rechtsverbindlich ausgeschiedenen Wildruhezonen von 8,5 Prozent an der Kantonsfläche im Quervergleich mit anderen Kantonen und Regionen relativ hoch. Prozentual zur Kantonsfläche weisen sowohl die Nachbarkantone St. Gallen, Graubünden und Uri wie auch weitere Gebirgskantone wie Wallis, Tessin und Nidwalden weniger Wildruhezonen-Flächen aus. Vergleicht man dagegen mit flächenmässig gleich grossen Regionen, ist das Bild diverser: Es gibt Regionen mit vergleichbarer Fläche an Wildruhezonen, aber durchaus auch solche mit grösseren Flächen. Aus der Tabelle geht aber hervor, dass die rechtsverbindlichen Wildruhezonen in etlichen Tourismuskantonen und Tourismusregionen einen Anteil von zwischen 5,5 und 6,5 Prozent an der Kantonsfläche ausmachen.

3. Umsetzungsvorschlag

Der Antragsteller befürchtet eine unverhältnismässige Ausdehnung der Schutzflächen. Die bisherige Regelung in Artikel 7 Absatz 4 KJG setzt der Schaffung von Schongebieten keine flächenmässige Schranke. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, die Fläche auf eine bestimmte Anzahl Quadratkilometer zu beschränken oder auch eine Prozentzahl der Kantonsfläche festzusetzen. Dies schlägt der Antragsteller allerdings nicht vor und wäre nach Meinung des Regierungsrates auch nicht sinnvoll. Vielmehr möchte der Antragsteller, dass sich der Kanton Glarus im Umgang mit den Schongebieten für Wild an vergleichbaren Gebieten orientiert. Der Regierungsrat schlägt zur Umsetzung des Memorialsantrags im Sinne von Artikel 75 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte eine entsprechende Vorgabe im Kantonalen Jagdgesetz vor. Diese würde dem Regierungsrat in seinen Überlegungen einen Rahmen setzen.

Der Vergleich in Ziffer 2 zeigt, dass der Kanton Glarus aktuell 8,5 Prozent seiner Kantonsfläche mit rechtsverbindlichen Wildruhezonen vor Störung schützt. Orientiert man sich an den in der Tabelle aufgeführten Tourismuskantonen und Tourismusregionen mit Flächenanteilen von 5,5 bis 6,5 Prozent, ist bei Annahme der Gesetzesänderung eine Reduktion von Wildruhegebieten angezeigt. Einzelne Wildruhezonen wurden teilweise präventiv im Sinne des Vorsorgeprinzips ausgeschieden. In diesen Wildruhezonen ist heute nur mit wenig Störung zu rechnen. Allerdings ist die zukünftige Entwicklung der Freizeitnutzung heute nicht absehbar und es kann künftig durchaus zu Konflikten zwischen dem Ruhebedürfnis der Wildtiere und Menschen bzw. ihren Freizeitbedürfnissen kommen.

Für die Umsetzung ist der Regierungsrat in der Pflicht, die Wildruhezonen ausserhalb der EJBG unter Einbezug der Sport- und Umweltverbände nochmals zu prüfen und auf ein vergleichbares Mass zu reduzieren.

4. Vernehmlassung

Insgesamt sind im Rahmen der Vernehmlassung 22 Stellungnahmen eingegangen. Sechs davon gingen von politischen Parteien ein. Vier von ihnen (BDP, CVP, FDP, SVP) äusserten sich zustimmend, zwei (Grüne, SP) ablehnend. Die drei Gemeinden lehnten den Memorialsantrag und die Vorlage ab. Sie verwiesen auf den langwierigen Prozess unter Teilnahme vieler Akteure, um die bestehenden Wildruhezonen auszuscheiden. Insgesamt äusserten sich zudem acht Verbände und Vereine zur Vorlage. Deren Meinungen sind geteilt, vier äussern sich zustimmend, vier ablehnend. Die kantonale Verwaltung (DFG, DBK, DVI) befürwortete die Vorlage. Je eine Privatperson äusserte sich zustimmend bzw. ablehnend. Insgesamt äusserten sich somit zwölf Vernehmlassungsteilnehmer (55 %) insofern zustimmend zur Vorlage, als sie die Stossrichtung «Einschränkung Wildruhezonen» unterstützten oder gar eine schärfere Umsetzung des Memorialsantrags forderten. Zehn Vernehmlassungsteilnehmer (45 %) äusserten sich ablehnend.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer wiesen darauf hin, dass die Grundlagen und fachlich fundierte Kriterien fehlen. Dem Regierungsrat ist klar, dass eine effektive Reduktion der Wildruhezonen nur gestützt auf eine fachliche Auseinandersetzung und in einem längeren Prozess erfolgen kann. Die Gesetzesänderung gibt nur den Rahmen vor, an welchem sich die Ausscheidung flächenmässig orientieren soll. Umweltbezogene oder touristische Kriterien bzw. Anliegen sind in die nachfolgenden Arbeiten angemessen einzubeziehen. Die Einführung des Begriffs Wildruhezone wurde nicht bestritten.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer haben Anträge eingebracht. Mehrfach verlangt wurde, die in Artikel 7 Absatz 4 KJG verankerte Anhörung nicht auf die Gemeinden zu beschränken, sondern auch die Interessenverbände explizit zu erwähnen. Der Regierungsrat erachtet dies als legitime Forderung. In diesem Sinne wird eine Ergänzung in Artikel 7 Absatz 4 KJG aufgenommen, mit welcher der Kreis der Anhörung erweitert wird – auf die Bevölkerung und Interessenverbände. Bezüglich Wildruhezonen verlangt bereits das Bundesrecht (Art. 4^{ter} Abs. 2 Jagdverordnung), dass die Bevölkerung bei der Bezeichnung dieser Zonen, Routen und Wege in geeigneter Art und Weise mitwirken kann. In jüngerer Zeit wurden sowohl die Ausscheidung der Wildruhezonen als auch die Verordnung über das Jagdverbot bei den Fabrikweihern in Niederurnen in eine breite Vernehmlassung geschickt.

Weiter wurde beantragt, den Bezugsrahmen für die Berechnung der vergleichbaren Fläche – entgegen des Vorschlags des Regierungsrates – auf alle Schongebiete auszudehnen. Dies hätte zur Folge, dass auch Gebiete betroffen wären, in denen nur jagdliche Einschränkungen gelten, die nichtjagende Bevölkerung jedoch nicht betroffen ist. Der Regierungsrat lehnt dieses Ansinnen deshalb ab.

Auch die Zweckmässigkeit des Bezugs auf vergleichbare Regionen wurde hinterfragt. Es entstehe eine «Bandbreite» und es mangle an Rechtssicherheit. Die Alternative dazu wäre, die Fläche auf eine bestimmte Anzahl Quadratkilometer zu beschränken oder auch eine Prozentzahl der Kantonsfläche festzusetzen. Dies erachtet der Regierungsrat allerdings als nicht zweckmässig. Damit ginge der Handlungsspielraum vollends verloren.

Auf einen Antrag zur materiellen Änderung der Verordnung über die Wildruhezonen (Wildruhezonenverordnung, WrZV) ist nicht einzutreten. Die Verordnung bildet nicht Gegenstand der Vorlage.

5. Erläuterung der Bestimmung

Artikel 7; Zuständigkeit des Regierungsrates

Die Wildruhezonen waren vor dem Erlass 2016 und auch danach ein vieldiskutiertes Thema. Wildruhezonen sollen die Freizeitsportler und Touristen lenken und schränken gleichzeitig

deren Bewegungsfreiheit in der Natur ein. Bei der Ausscheidung von Wildruhezonen soll die Verhältnismässigkeit in der Ausdehnung gewahrt bleiben. Der Memorialsantrag regt an, die Verhältnismässigkeit durch Vergleiche mit ähnlichen Kantonen und Regionen zu objektivieren. Dieser Anregung wird gefolgt und die Bestimmung im Kantonalen Jagdgesetz entsprechend angepasst.

Neu wird in Absatz 4 explizit der Begriff «Wildruhezone» eingeführt. Diese Präzisierung ist notwendig, da sich der Memorialsantrag direkt auf Wildruhezonen bezieht. Vom Memorialsantrag nicht betroffen sind Vogelschutzgebiete oder beispielsweise auch Schongebiete für Murmeltiere.

Absatz 4 wird zudem mit der Anforderung ergänzt, dass sich die Gesamtfläche der Wildruhezonen an vergleichbaren Kantonen und Regionen zu orientieren hat. Die Situation entsprechender Kantone bzw. Regionen wurde unter Ziffer 3 dargelegt. In der Umsetzung kann dies dazu führen, dass der Regierungsrat Wildruhezonen aufheben muss. Ergänzt wird zudem die explizite Anhörung der Interessenverbände.

Als Folge der Gesetzesänderung muss der Regierungsrat die Tabelle 4 in Artikel 4 WrZV und deren Anhang überarbeiten.

6. Finanzielle und personelle Auswirkung

Die Überarbeitung und Aufhebung von Wildruhezonen würde rund 50'000 Franken kosten. Andere wesentliche finanzielle oder personelle Auswirkungen aufgrund der vorliegend beantragten Gesetzesanpassung sind momentan nicht zu erwarten.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Landsgemeinde die beiliegende Gesetzesänderung zur Zustimmung zu unterbreiten und den Memorialsantrag «Wildschutz mit Augenmass» als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Memorialsantrag
- SBE
- Synopse