

An den Landrat

---

Glarus, 3. Oktober 2023

## **Memorialsantrag Bauerngruppe Glarus Süd «Für eine faire Abgeltung der Tierhalter»; Zulässig- und Erheblicherklärung**

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

#### **1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags**

Der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und Landrat beauftragen, der Landsgemeinde eine Änderung des kantonalen Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz, KJSG) zu unterbreiten. Durch Grossraubtiere<sup>1</sup> wie dem Wolf an Grossvieh<sup>2</sup> verursachte Schäden sollen auch ohne Nachweis eines technischen Herdenschutzes entschädigt werden. Zudem sollen Wildschäden auch dann entschädigt werden, wenn sie nur mittelbar durch Grossraubtiere verursacht worden sind. Die Beweislast soll diesbezüglich beim Kanton liegen. Schliesslich sollen die Fälle künftig von einer paritätischen Kommission geprüft werden. Diese soll auch über den Entschädigungsanspruch entscheiden.

#### **1.2. Zustandekommen**

Der Memorialsantrag wurde am 8. Juni 2023 durch Thomas Elmer, wohnhaft in Elm, und Jakob Hefti, wohnhaft in Luchsingen, als Erstunterzeichnende und im Kanton Glarus Stimmberichtigte namens der Bauerngruppe Glarus Süd bei der Staatskanzlei eingereicht. Er erfüllt die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Der Memorialsantrag ist somit zustande gekommen (Art. 72 Abs. 1 GPR).

#### **1.3. Übermittlung an den Landrat**

Ist ein Memorialsantrag zustande gekommen, so stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 GPR). Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit des Antrags und beschliesst über dessen Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 Verfassung des Kantons Glarus, KV, i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV). Der Entscheid ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 74 Abs. 2 GPR). Bei der Prüfung der Zulässigkeit geht es nicht um Fragen der

---

<sup>1</sup> Der Gesetzesbegriff des «Grossraubtiers» umfasst den Wolf, den Bären, den Luchs sowie den Biber.

<sup>2</sup> Als Grossvieh gelten Tiere der Rinder- und der Pferdegattung sowie Wasserbüffel; Schafe, Ziegen, Alpakas und Lamas gelten als Kleinvieh.

politischen Opportunität eines Antrags, sondern um eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht. Der Landrat übt somit eine Rechtskontrolle aus.

## **2. Zulässigkeit**

### **2.1. Anforderungen**

Nach den Bestimmungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV und von Artikel 73 GPR ist ein Memorialsantrag zulässig, wenn er:

- einen Gegenstand betrifft, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt;
- in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt worden ist (Einheit der Form);
- sich mit Gegenständen befasst, die in sich in einem sachlichen Zusammenhang stehen (Einheit der Materie);
- übergeordnetes Recht beachtet;
- und durchführbar ist.

### **2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde**

Gegenstand eines Memorialsantrags kann nach Artikel 58 Absatz 2 KV alles sein, was in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend wird eine Änderung des kantonalen Jagdgesetzes beantragt. Der Memorialsantrag betrifft somit einen Gegenstand, der in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt (vgl. Art. 69 Abs. 1 KV).

### **2.3. Einheit der Form**

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 73 Abs. 3 GPR). Eine Vermischung beider Formen ist unzulässig. Vorliegend wurde der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

### **2.4. Einheit der Materie**

Der Grundsatz der Einheit der Materie will verhindern, dass die Stimmberechtigten auf zwei oder mehrere politisch voneinander unabhängige Fragen nur einmal antworten können. Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Die einzelnen Elemente des in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Memorialsantrags – die gesetzliche Regelung der Entschädigung von Grossvieh ohne technischen Herdenschutz, die Entschädigung auch bei mittelbarem Schaden durch Grossraubtiere und die Einsetzung einer Kommission zur Beurteilung des Entschädigungsanspruchs – stehen inhaltlich in einem sachlichen Zusammenhang. Die Einheit der Materie ist gewahrt.

### **2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht**

Der Memorialsantrag darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn sein Gegenstand nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 58 Abs. 4 KV). Im Vordergrund steht und nachfolgend zu prüfen ist die Vereinbarkeit mit Bundesrecht.

#### **2.5.1. Zur Entschädigung von Schäden an Grossvieh ohne technischen Herdenschutz**

Der Memorialsantrag fordert eine voraussetzungslose Entschädigung von durch Grossraubtiere verursachten Wildschaden an Grossvieh. Insbesondere wird ein – gemäss den Antragstellern – auf den Alpweiden nicht umsetzbarer technischer Herdenschutz als Voraussetzung für die Entschädigung abgelehnt.

#### 2.5.1.1. Geltendes Bundesrecht

Das Bundesrecht regelt in Artikel 13 Absatz 4 des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) in Verbindung mit Artikel 10 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSV) die Vergütung von Schäden, die durch Tiere bestimmter geschützter Arten, wozu auch der Wolf gehört (Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 und Art. 5 JSG), an Nutztieren verursacht wird. Das Treffen von zumutbaren Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden bildet dabei keine Voraussetzung für eine Entschädigung. Schutzmassnahmen werden heute in der Praxis seitens Bund und Kanton für Entschädigungsleistungen denn auch nicht systematisch gefordert. Der Memorialsantrag weist somit diesbezüglich keinen Widerspruch zum geltendem Bundesrecht auf.

#### 2.5.1.2. Künftiges Bundesrecht

Am 16. Dezember 2022 hat die Bundesversammlung eine Revision des eidgenössischen Jagdgesetzes beschlossen (vgl. BBI 2022 3203). Im Rahmen dieser Revision wurde unter anderem Artikel 13 Absatz 4 JSG geändert. Danach beteiligen sich Bund und Kantone an der Vergütung von Schaden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren, den Tiere bestimmter geschützter Arten verursachen, soweit die zumutbaren Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden getroffen worden sind. Die Änderungen im JSG sollen voraussichtlich auf den 1. Dezember 2023 in Kraft gesetzt werden. Aus den Materialien zum eidgenössischen Jagdgesetz geht jedoch hervor, dass der Bundesgesetzgeber in Bezug auf die Entschädigungsfrage den Kantonen einen grossen Ermessensspielraum belassen und nur gegen unten eine Schranke vorsehen wollte, indem er eine Ersatzpflicht vorsah (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vom 27. April 1983, in: BBI 1983 II 1197, S. 1212). Der Kanton Glarus hätte damit die Möglichkeit, selbstständig weitere, vom Bundesrecht ausgeschlossene Wildschäden bei Grossvieh ohne das Erfordernis von Schutzmassnahmen zu entschädigen und somit über das bundesrechtliche Minimum hinauszugehen. Diesfalls hätte er die Kosten jedoch vollumfänglich zu tragen. Der Memorialsantrag widerspricht hinsichtlich der Entschädigung von Grossvieh ohne technischen Herdenschutz auch nicht dem revidierten Bundesrecht.

#### 2.5.2. *Zur Entschädigung auch bei mittelbarem Schaden durch Grossraubtiere*

Eine Entschädigung für Wildschäden, welche nur mittelbar durch den Wolf verursacht worden sind, steht bundesrechtlich ebenfalls nichts entgegen. Hierzu wäre allerdings keine Anpassung des kantonalen Rechts nötig: Eine Entschädigung für nach einem Wolfsangriff verletzte, abgestürzte oder vermisste Nutztiere findet in der Praxis in Übereinstimmung mit dem Konzept Wolf Schweiz des Bundes bereits statt.

#### 2.5.3. *Zur Einsetzung einer Kommission zur Beurteilung des Entschädigungsanspruchs*

Der Memorialsantrag fordert die Einsetzung einer paritätischen Kommission, um geltend gemachte Entschädigungen von Wildschäden auf Plausibilität und im Ausschlussverfahren zu überprüfen und bei gefestigten Indizien eines Grossraubtierisses zu entschädigen. Diese Forderung im Memorialsantrag steht nicht im Widerspruch zum geltenden (und geänderten) Bundesrecht.

#### 2.5.4. *Zur Beweislast*

Der Memorialsantrag fordert, es sei der aufkommende Druck durch die Beweislast bei Wildschäden von den Tierhaltern wegzunehmen und mit geeigneten Verfahren auf den Kanton zu richten. Im Verwaltungsrechtsverfahren gilt das Untersuchungsprinzip, wonach die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt (Art. 37 Abs. 1 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, VRG). Entsprechend sieht auch Artikel 10 Absatz 2 JSV vor, dass die Kantone die Höhe und die Verursacher des Wildschadens ermitteln. Im Verwaltungsrechtsverfahren wird das Untersuchungsprinzip jedoch durch die Mitwirkungspflicht der Parteien immer auch erheblich relativiert (Art. 39 VRG). Daher bestand bislang diese Mitwirkungspflicht auch gegenüber Tierhaltern. Ohne einen frischen

Kadaver kann keine Todesursache festgestellt werden. Ein gänzlichliches Ausschalten dieser Mitwirkungspflicht würde dem Grundsatz der Mitwirkungspflicht zwar widersprechen. Dies stellt aber vorliegend noch keinen Widerspruch des Memorialsantrags zum Bundesrecht dar, zumal darin nicht explizit eine vollständige Beweislastumkehr verlangt wird, sondern eine Entlastung in Fällen, bei denen die Umstände sich nicht vollständig beweisen lassen.

#### 2.5.5. Zusammenfassung

Zusammenfassend steht das Erfordernis der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags nicht entgegen.

#### 2.6. Durchführbarkeit

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für unzulässig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Memorialsantrags im Falle seiner Annahme genügen dafür jedoch nicht. Vielmehr muss die Umsetzung zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses unmöglich sein. Da dies vorliegend nicht der Fall ist, steht das Durchführbarkeitserfordernis der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags nicht entgegen. Erwähnt sei an dieser Stelle immerhin, dass ein Ausschalten der Mitwirkungspflicht die kantonale Verwaltung vor schwierige praktische Probleme stellen würde. Sie hätte sämtlichen relevanten Umständen selber nachzugehen, was sich als ausserordentlich aufwendig erwiese.

### 3. Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der als allgemeine Anregung eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV sowie von Artikel 73 GPR erfüllt. Er ist für rechtlich zulässig zu erklären.

### 4. Erheblichkeit

Ob ein rechtlich zulässiger Memorialsantrag erheblich erklärt wird, obliegt ausschliesslich dem Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 74 Abs. 1 GPR).

### 5. Antrag

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.*

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Benjamin Mühlemann, Landammann  
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag