

Beschluss Nr. 459/2024

Schwyz, 18. Juni 2024 / ju

Initiativbegehren «Wolfs-Initiative – Kantonale Volksinitiative zum Schutz vor Grossraubtieren»

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

Am 5. September 2023 hat die SVP Kanton Schwyz der Staatskanzlei die Unterschriftenlisten zur Initiative «Wolfs-Initiative – Kantonale Volksinitiative zum Schutz vor Grossraubtieren» überreicht.

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Initiative stützt sich auf §§ 28 und 29 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100). Sie verlangt eine Ergänzung der KV wörtlich wie folgt:

«Der Kanton erlässt Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestands. Die Förderung des Grossraubtierbestandes ist verboten.»

1.2 Zustandekommen

Nach § 28 Bst. a KV können 2000 Stimmberechtigte die Total- und Teilrevision der KV verlangen. Nach § 29 Abs. 1 KV kann die Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Gemäss § 30 Abs. 1 KV stellt der Regierungsrat fest, ob eine Initiative zustande gekommen ist.

Mit RRB Nr. 632 hat der Regierungsrat am 13. September 2023 das Zustandekommen der am 5. September 2023 eingereichten Initiative «Wolfs-Initiative – Kantonale Volksinitiative zum Schutz vor Grossraubtieren» mit 2340 Unterschriften festgestellt.

2. Inhalt und Ziel der Initiative

Ziel des Initiativbegehrens ist, dass Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren sowie zur Beschränkung und Regulierung des Bestands erlassen werden. Zudem soll die Förderung des Grossraubtierbestandes verboten werden.

3. Kantonales Initiativrecht

3.1 Initiativformen

3.1.1 Verfassungs- oder Gesetzesinitiative

Nach schwyzerischem Verfassungsrecht können sich Initiativen auf Regelungen der Verfassungs- oder Gesetzesstufe, aber auch auf Konkordate beziehen. Mit einer Initiative kann also der Erlass, die Änderung oder Aufhebung einer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung oder eines Konkordats verlangt werden (§ 28 KV). Man spricht deshalb in der Praxis allgemein von Verfassungs- oder Gesetzesinitiativen. Diese Unterscheidung bezieht sich auf die Rechtsetzungsebene.

3.1.2 Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf

Nach § 29 Abs. 1 KV kann eine Initiative (Verfassungs- oder Gesetzesinitiative) entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Weder die KV noch das Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100) umschreiben die beiden Formen näher. Die Unterscheidung in allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf bezieht sich auf die Form. Der ausgearbeitete Entwurf muss ausformuliert sein, d. h. einen oder mehrere Rechtssätze unmittelbar ändern, ergänzen oder aufheben. Bei der Annahme einer solchen ausformulierten Initiative muss der Initiativtext ohne Änderung in die KV oder das entsprechende Gesetz übernommen werden können. Eine allgemeine Anregung hingegen kann so formuliert sein, dass sie den Kantonsrat als Gesetzgeber beauftragt, einen Verfassungs- oder Gesetzestext auszuarbeiten. Die allgemeine Anregung ist der Auftrag an den Kantonsrat, konkrete Rechtsnormen auszuformulieren. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung enthält in der Regel generelle Vorstellungen und Ziele, die bei Annahme der Initiative in einen konkreten Erlass umzusetzen sind. Eine Initiative hat sich an eine dieser beiden Formen zu halten. Die herrschende Lehre stellt bei der Abgrenzung zwischen formulierter Initiative und allgemeiner Anregung auf den rein formal zu verstehenden «rechtsetzungstechnischen Perfektionsgrad» des Normtextes ab. Der erforderliche Grad an redaktioneller «Perfektion» für einen ausgearbeiteten Entwurf ist erreicht, wenn die Initiative ohne Ergänzungen und Korrekturen durch das Parlament am Initiativtext selbst oder am Wortlaut des Erlasses, der von der Initiative betroffen ist, in die Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden kann. Ist dies nicht der Fall, liegt eine allgemeine Anregung vor (Bernhard Ehrenzeller/Roger Nobs, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, zu Art. 139 BV, Rz. 29). Eine Vermischung von allgemeiner Anregung und ausgearbeitetem Entwurf in der gleichen Initiative ist wegen des unterschiedlichen Verfahrens abzulehnen (Peter Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in: Zbl 91/1990 S. 383; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, Bern 2004, Ziff. 676). Wird eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs vom Kantonsrat oder vom Volk angenommen (§ 31 KV), so wird der Initiativtext unmittelbar zum Verfassungs- oder Gesetzestext. Wird hingegen eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung angenommen, so ist danach die konkrete Ausarbeitung verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Bestimmungen durch den Kantonsrat erforderlich.

3.2 Gültigkeit und deren Prüfung

Initiativen in kantonalen Angelegenheiten sind nach § 30 Abs. 3 KV gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahren, nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und auch nicht offensichtlich undurchführbar sind. Der Kantonsrat ist zuständig, die Gültigkeit einer Initiative zu prüfen (§ 30 Abs. 2 KV). Er hat eine Initiative als gültig oder als ungültig zu erklären. Er kann sie auch nur als teilweise ungültig erklären, sofern der als gültig erklärte Teil für sich allein vollziehbar und nicht von untergeordneter Bedeutung ist (BGE 125 I 44; Bericht und Vorlage der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 60). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt mittels Kantonsratsbeschluss. Dieser Beschluss kann nach der Publikation im Amtsblatt innert 30 Tagen direkt beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 82 Bst. c i. V. m. Art. 88 Abs. 1 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [SR 173.110]).

3.3 Behandlung der Initiative nach Gültigkeitserklärung

Wird die Initiative als gültig erklärt, hat der Kantonsrat nach § 31 Abs. 1 KV über deren Annahme oder Ablehnung zu befinden.

4. Prüfung der Gültigkeit

4.1 Zuständigkeit und Gültigkeitsvoraussetzungen

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit einer Initiative (§ 30 Abs. 2 KV) und entscheidet über deren Annahme oder Ablehnung (§ 31 Abs. 1 KV). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 KV). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt durch Kantonsratsbeschluss.

4.2 Einheit der Form

Eine Initiative kann in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (§ 29 Abs. 1 KV). Eine Initiative darf nur in einer der beiden Formen verfasst sein. Formkombinationen sind demnach unzulässig. Die vorliegende Initiative ist als ausgearbeiteter Entwurf formuliert. Damit ist der Grundsatz der Einheit der Form eingehalten.

4.3 Einheit der Materie

Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben in Abstimmungen Anspruch auf eine unverfälschte Willenskundgabe (BGE 125 I 130 f.). Volksinitiativen haben deshalb den Grundsatz der Einheit der Materie zu wahren (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV). Dieser Grundsatz ist verletzt, wenn mehrere wichtige Teilfragen ohne inneren Zusammenhang zum Entscheid anstehen, die teils bejahend und teils verneinend beantwortet werden können. Die Initiative beinhaltet einen einheitlichen Regelungsgegenstand, nämlich den Schutz vor Grossraubtieren, die Beschränkung und Regulierung des Bestands und das Verbot der Förderung des Grossraubtierbestands. Der innere Zusammenhang sowie die Einheit des Ziels sind ohne Weiteres gegeben. Die Einheit der Materie wird damit gewahrt.

4.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Eine Initiative darf gemäss § 30 Abs. 3 Bst. b KV nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen. Initiativen müssen daher insbesondere den Vorrang des Bundesrechts beachten, also bundesrechtskonform sein (Art. 51 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Unvereinbarkeit mit dem Bundesrecht dabei nur anzunehmen, wenn sich eine Initiative einer bundesrechtskonformen Auslegung gänzlich entzieht, nicht jedoch bereits, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Das vom Bundesgericht dabei angewandte, sogenannte Günstigkeitsprinzip verlangt einen initiativfreundlichen Beurteilungsmassstab, indem, wann immer möglich, unter den verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten diejenige gewählt werden soll, unter der die Initiative gültig erscheint (vgl. BGE 139 I 292 E. 5.7).

Die Grossraubtiere sind gemäss Art. 7 und 7a i. V. m. Art. 2 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG, SR 922.0) von Bundesrechts wegen geschützt. Die Voraussetzungen zum Abschuss einzelner Wölfe sind sodann in Art. 9^{bis} und 9^{ter} der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988 (Jagdverordnung, JSV, SR 922.01) spezifisch geregelt. Zur Regulierung des Bestands von Wölfen bestehen zudem in den Art. 4, 4b und 4c JSV ebenfalls klare bundesrechtliche Vorgaben. Der Spielraum für eigene kantonale Regelungen im Bereich des Schutzes vor und der Bestandsregulierung von Grossraubtieren ist entsprechend äusserst gering. Dies hat denn auch das Bundesamt für Justiz im Rahmen einer unverbindlichen Vorprüfung vom 13. Dezember 2017 zuhanden des Parlamentsdienstes des Grossen Rates des Kantons Wallis im Zusammenhang mit der Gültigkeitsprüfung der (diesbezüglich identisch formulierten) Volksinitiative «Für einen Kanton Wallis ohne Grossraubtiere» festgestellt. Der kantonale Spielraum bleibe sehr gering, zumal die Kantone nur befugt seien, solche Vorschriften zu erlassen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht vereiteln oder beeinträchtigen. Entsprechend könne auch die Forderung nach einem Verbot der Förderung des Bestands höchstens als Verbot der direkten Förderung (z. B. Wölfe gezielt auszusetzen, zu füttern oder ihnen Unterschlüpfe zu bauen) verstanden werden, damit sie nicht bundesrechtswidrig sei. Zwar verstosse die Initiative bei dieser Auslegung in Anwendung des Günstigkeitsprinzips nicht gegen Bundesrecht, jedoch sei beim Erlass der Ausführungsbestimmungen höchste Sorgfalt anzuwenden, um deren Bundesrechtskonformität und insbesondere die Vereinbarkeit mit Sinn und Geist des Bundesrechts sicherzustellen. Dies hätte auch bei der Umsetzung der vorliegenden Initiative zu gelten. Aus dem sehr kleinen Spielraum für kantonale Regelungen ergibt sich jedoch unabhängig davon bereits heute, dass die Initiative keine wesentlichen Änderungen an der bisherigen Situation bewirken können. Das Bundesrecht überlässt den Kantonen keinen Platz für eine eigene Grossraubtierpolitik.

4.5 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 Bst. c KV). Initiativen sind demnach als ungültig zu erklären, wenn offensichtlich ist, dass sie im Fall ihrer Annahme faktisch nicht vollzogen werden können. Schwierigkeiten bei der praktischen Durchführung oder bei der Einhaltung einzelner Forderungen, etwa von Fristvorschriften, genügen für die Annahme der Undurchführbarkeit nicht. Bezüglich der Durchführbarkeit kann auf die Ausführungen unter Ziff. 4.4 verwiesen werden. Eine offensichtliche Undurchführbarkeit im Sinne von § 30 Abs. 3 Bst. c KV besteht aus heutiger Sicht zwar nicht, dies gilt jedoch in analoger Anwendung des Günstigkeitsprinzips nur bei bundesrechtskonformer Auslegung und innerhalb des dargelegten, äusserst begrenzten kantonalen Handlungsspielraums.

4.6 Ergebnis der Gültigkeitsprüfung

Die Initiative hält die Grundsätze der Einheit der Form und Materie ein. Ebenso verletzt sie kein übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Initiative ist somit als gültig zu erklären.

5. Stellungnahme zur Initiative

5.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren hat in der Schweiz die Anzahl der Wölfe stetig zugenommen. Die Tiere wandern aus Italien und Frankreich ein, wo sich die Wolfspopulationen wieder ausbreiten. Seit 2012 pflanzen sich die Wölfe in der Schweiz jährlich fort. In der Schweiz wird der Wolf nicht speziell gefördert. Da er aber von selbst eingewandert ist, muss sich die Schweiz mit seiner Rückkehr auseinandersetzen.

Zielsetzung des Bundes ist es, eine geregelte Koexistenz zwischen Menschen, Grossraubtieren und Nutztieren zu ermöglichen.

5.2 Rechtliche Situation auf Bundesebene

Aufgrund der starken und stetigen Bestandszunahme des Wolfes in der Schweiz wurde eine Revision des JSG angestrebt, die den Kantonen die Möglichkeiten einräumen sollte, einzelne, schadenstiftende Wölfe im Notfall zu erlegen sowie Wolfsrudel regulieren zu können. Das revidierte JSG wurde von der Schweizer Stimmbevölkerung im September 2020 abgelehnt.

Um der schwierigen Situation in den Gebieten mit stark wachsendem Wolfsbestand gerecht zu werden, hat der Bundesrat am 30. Juni 2021 die JSV per 15. Juli 2021 angepasst. Dabei wurde nebst der Stärkung des Herdenschutzes auch die Schwelle für den Abschuss von Wölfen gesenkt. Diese Änderungen zeigten während dem Alpsommer 2021 Wirkung.

Insbesondere die tiefere Schadensschwelle für Wolfsabschüsse führte zu einem rascheren Eingreifen. Dank des erhöhten Kredits des Bundes für den Herdenschutz (um 0.8 Mio. Franken auf insgesamt 3.7 Mio. Franken) konnten die höher als geplant angefallenen Aufwendungen aufgefangen werden. Für den Alpsommer 2022 wurden weitere Massnahmen im Rahmen des geltenden Rechts vorbereitet. Mit Verordnungsänderungen gestützt auf das Landwirtschaftsrecht wurden die Alp- und Berglandwirtschaft gestärkt und der Anpassungsprozess an die neue Situation mit einer zunehmenden Grossraubtierpräsenz besser unterstützt. Um die traditionelle Alpwirtschaft zu unterstützen, wurden vom Parlament zusätzliche Finanzmittel in der Höhe von insgesamt 5.7 Mio. Franken für die Verstärkung des Herdenschutzes gesprochen.

Trotz dieser Massnahmen wächst der Wolfsbestand in der Schweiz rasch an. Per Ende 2021 wurden gemäss Bundesamt für Umwelt (BAFU) rund 150 Wölfe dokumentiert. Dabei wurden 15 Rudel bestätigt und in 10 dieser Rudel konnte zudem die Reproduktion nachgewiesen werden. Die durchschnittliche Wachstumsrate beträgt rund 30 % pro Jahr, was zu einer Verdoppelung des Bestands innerhalb von drei Jahren führt. Die exponentiell wachsende Anzahl Tiere macht sich insbesondere in den Berggebieten bemerkbar, wo der Wolf immer wieder auf Menschen und Nutztiere trifft.

Mit technischen Herdenschutzmassnahmen (wie z. B. Zäune) und dem Einsatz von Herdenschutzhunden alleine konnten die Konflikte im Zusammenhang mit der exponentiell wachsenden Wolfspopulation in Zukunft nicht gelöst werden.

Die Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates sowie des Nationalrates beschlossen daraufhin, via Kommissionsinitiative selber gesetzgeberisch tätig zu werden.

Am 16. Dezember 2022 wurde das revidierte JSG beschlossen. Es trat per 1. Dezember 2023 zusammen mit der angepassten JSV in Kraft.

5.3 Erwägungen

Die Initiative will die KV so ergänzen, dass der Staat Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestandes erlässt.

Es versteht sich von selbst, dass die zu erlassenden Bestimmungen an die durch höherrangiges Recht und insbesondere durch Bundesrecht gesetzten Grenzen gebunden sind. In jedem Fall wird aber verlangt, dass die Förderung von Grossraubtieren explizit verboten wird. Mit der Initiative wird hervorgehoben, dass im Kanton Schwyz schadenstiftende Grossraubtiere unerwünscht sind. Der Kanton soll sämtliche ihm rechtlich zur Verfügung stehenden Mittel ergreifen, um solche Tiere unschädlich zu machen.

Der Regierungsrat begrüsst eine wirksame Regulierung von Wölfen zur Verhütung von Schäden oder einer konkreten Gefährdung von Menschen. Ebenso ist er für eine proaktive Bestandesregulierung beim Wolf über den Rudelansatz auf Grundlage der Planung der Kantone.

Selbst wenn das Initiativbegehren «Wolfs-Initiative – Kantonale Volksinitiative zum Schutz vor Grossraubtieren» an der Urne angenommen würde, ändert sich jedoch in der Praxis nichts. Einerseits sind die Forderungen der Initianten bereits durch die geltende Gesetzgebung erfüllt. Andererseits lässt die Bundesgesetzgebung den Kantonen keinen Spielraum, um eine eigene Grossraubtierpolitik zu betreiben.

Ab dem 1. Dezember 2023 konnten die Kantone unter klar definierten Bedingungen Wolfsrudel präventiv regulieren und damit zukünftige Schäden mindern. Erste Erfahrungen zeigen, dass die Kantone sehr wohl gewillt sind, den rechtlichen Spielraum auszuschöpfen und eine Regulation unter dem geltenden Recht umgesetzt werden kann und wird. Fünf Kantone haben die präventive Regulation von Wolfsrudeln auf ihrem Gebiet beantragt. Das BAFU hat die Gesuche geprüft und stimmte den meisten zu. Insgesamt wurden bei der proaktiven Regulation, die bis Ende Januar 2024 andauerte 51 Wölfe erlegt.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist die Initiative mangels Wirksamkeit im Vollzug abzulehnen.

6. Behandlung im Kantonsrat und Volksabstimmung

6.1 Frist

Der Kantonsrat hat innert 18 Monaten über Annahme oder Ablehnung einer Initiative zu entscheiden (§ 33 Abs. 1 KV). Nachdem das Zustandekommen der Initiative am 13. September 2023 festgestellt wurde, muss der Kantonsrat spätestens bis 13. März 2025 über die Initiative Beschluss fassen.

6.2 Keine Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt demnach das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

6.3 Behandlung der Initiative im Kantonsrat

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit der Initiative (§ 30 Abs. 2 KV) und entscheidet über Annahme oder Ablehnung der Initiative (§ 31 Abs. 1 KV).

Die Initiative hat eine Änderung der KV zum Ziel, daher wird sie dem obligatorischen Referendum (§ 34 Abs. 1 Bst. a KV) unterstellt. Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab oder stimmt er ihr zu, kommt in beiden Fällen das obligatorische Referendum zur Anwendung.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt,
 - a) die Initiative «Wolfs-Initiative – Kantonale Volksinitiative zum Schutz vor Grossraubtieren» als gültig zu erklären;
 - b) die Initiative «Wolfs-Initiative – Kantonale Volksinitiative zum Schutz vor Grossraubtieren» abzulehnen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; SVP Kanton Schwyz, Breitenstrasse 24, 6422 Steinen.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Umweltdepartement; Amt für Wald und Natur.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber