



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

6. November 2013

Unterstützung des Bundes für den Herdenschutz in Zusammenhang mit Grossraubtieren

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der **Motion 10.3242** Hassler vom 19. März 2010 «**Unterstützung des Bundes für den Herdenschutz im Zusammenhang mit Grossraubtieren**»

Zusammenfassung

Der Bundesrat wurde durch verschiedene parlamentarische Motionen im Themenbereich Grossraubtiere und Herdenschutz beauftragt, einen Bericht zu erstellen, der die längerfristige Finanzierung der Herdenschutzmassnahmen und deren rechtliche Absicherung aufzeigt. Gemäss diesem Auftrag legt der vorliegende Bundesratsbericht dar, wie der künftige Herdenschutz organisiert und finanziert werden soll, damit die produzierende, auf Nutztieren basierende Landwirtschaft trotz der Grossraubtierpräsenz ohne unzumutbare Einschränkungen weiter bestehen kann. Gleichzeitig soll der Verfassungsauftrag zum Artenschutz der Grossraubtiere sichergestellt werden.

Der zukünftige Bedarf an Herdenschutzmassnahmen in der Schweiz wird in erster Linie durch das Auftreten der verschiedenen Grossraubtierarten sowie der durch sie verursachten Nutztierschäden bestimmt. Während den letzten 40 Jahren haben die einst ausgerotteten, einheimischen Grossraubtierarten Wolf (heute rund 20 Tiere), Luchs (heute rund 160 Tiere) und Braunbär (heute sporadisch einwandernde Einzeltiere) zunehmend die Schweiz besiedelt. Der Goldschakal wurde erst einmal beobachtet. In Zukunft ist mit dem fast flächendeckenden Auftreten des Luchses in den bewaldeten Gebieten des Juras sowie der Alpen und Voralpen zu rechnen. Auch beim Wolf wird ein fast flächendeckendes Auftreten in den Alpen und Voralpen (allenfalls bald im Jura) erwartet. Der Braunbär wird vorerst wahrscheinlich nur in den östlich-zentralen Teilen des Kantons Graubünden und im Nordosten des Kantons Tessin auftreten. Beim Goldschakal können Einzeltiere sporadisch auftauchen.

Bei der Prävention von Nutztierschäden ist der Schutz der gesömmerten Schafe und Ziegen im Sömmerungsgebiet (und in den Bergzonen III und IV) zentral, insbesondere der Schutz vor Wolfsübergriffen, regional vor dem Braunbären. Im Sömmerungsgebiet schützen Herdenschutzhunde am effizientesten vor Nutztierschäden, die durch Grossraubtiere verursacht werden. Ausserhalb des Sömmerungsgebiets, auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche, kann ein Schutz mit gewissen einfachen Anpassungen der ortsüblichen Elektrozäune erreicht werden. Als Spezialfälle kommen dem Abfallmanagement und dem Schutz von Bienenständen gegen den Braunbären regionale Bedeutung zu. Falls sich die ergriffenen Herdenschutzmassnahmen als unwirksam erweisen und es weiterhin zu Nutztierschäden kommt, besteht die Möglichkeit unter bestimmten Bedingungen weitere Schäden durch Abschüsse auf Ebene der Einzeltiere oder Population (Regulation) zu verhindern.

Die über die letzten Jahrzehnte gesammelten Erfahrungen zeigen, dass der Herdenschutz mit der jetzigen Organisation an seine Grenzen stösst. Deshalb werden im Rahmen der Gesetzgebung zur Agrarpolitik 2014-2017 die Grundlagen für einen wirksamen Herdenschutz geschaffen (Direktzahlungs- und Jagdverordnung). Der zukünftige Herdenschutz soll folgendermassen organisiert werden: Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ist für die Unterstützung landwirtschaftsbetrieblicher Massnahmen zuständig und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) für die eigentlichen Herdenschutzmassnahmen. Das BAFU definiert die geförderten Herdenschutzmassnahmen als die Zucht, Ausbildung, Haltung und den Einsatz von Herdenschutzhunden und den Schutz von Bienenstöcken mit Elektrozäunen. Zusätzlich zeigt das BAFU den Einsatzzweck der Herdenschutzhunde auf, namentlich die weitgehend selbstständige Bewachung von Nutztieren und die damit zusammenhängende Abwehr fremder Tiere. Dabei werden die Anforderungen an die Herdenschutzhunde festgelegt und die Rechtskonformität der eingesetzten Hunde geregelt.

Für die künftige Umsetzung eines wirksamen Herdenschutzes erachtet der Bundesrat vier Institutionen als notwendig: Die regionalen Beratungsstellen zum Herdenschutz (integriert in die landwirtschaftliche Beratungsstellen der Kantone), eine nationale Fachstelle zum Herdenschutz, eine nationale Fachorganisation zu Herdenschutzhunden und den Verein Herdenschutzhunde Schweiz. Die nationale Fachstelle zum Herdenschutz soll im Auftrag des BAFU einen einheitlichen Vollzug im Herdenschutz und dessen Förderung im landwirtschaftsbetrieblichen Bereich gewährleisten. Hingegen soll die nationale Fachorganisation zu Herdenschutzhunden mit übergeordneten Aufgaben betraut werden, beispielsweise mit der Gewährleistung und Kontrolle eines einheitlichen Vollzugs der Rechtsbestimmungen sowie dem Einsatz der Geldmittel bezüglich Herdenschutzhunde. Der Verein Herdenschutzhunde Schweiz stellt die adäquate Zucht und Ausbildung geeigneter Herdenschutzhunde sicher. Da das BAFU als Auf-

sichtsbehörde in der Pflicht steht, eine einheitliche Praxis im Herdenschutz zu gewährleisten, wird es zwei Richtlinien erstellen: eine Richtlinie zur Planung und Umsetzung des Herdenschutzes und eine zur Zucht, Ausbildung sowie Haltung und Einsatz von Herdenschutzhunde in der Schweiz.

Aktuell wendet das BAFU für den Herdenschutz 1'500'000 Franken (2013) auf. Für die Neuorganisation des Herdenschutzes werden für das Jahr 2014 rund 2'000'000 Franken benötigt. Ab 2015 werden jährlich rund 3'000'000 Franken benötigt.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
Bundesratsbericht	8
1 Auftrag, Vorgehen und Aufbau des Berichts	8
2 Entwicklung bei den einheimischen Grossraubtieren und den von ihnen verursachten Schäden	8
3 Bestand an Nutztieren und deren Haltung und Sömmerung in der Schweiz.....	11
4 Erfahrungen mit der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz.....	12
5 Erfahrungen mit konkreten Herdenschutzmassnahmen	14
6 Rechtliche Grundlagen zur Prävention und Entschädigung von Nutztierschäden durch Grossraubtiere.....	17
7 Lösung weiterer Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Herdenschutz	19
8 Ausblick auf den künftigen Herdenschutz in der Schweiz.....	22
9 Ressourcenbedarf und Finanzierung des zukünftigen Herdenschutzes in der Schweiz.....	24
Glossar und Definitionen	26
Anhang mit vertiefenden Erläuterungen	28
1 Auftrag, Vorgehen und Aufbau	28
1.1 Motion 10.3242 zum Herdenschutz vom 19. März 2010.....	28
1.2 Einbezug weiterer Motionen.....	28
1.2.1 Motion 09.3814 zur Planung der Alpbewirtschaftung vom 23. September 2009	28
1.2.2 Motion 10.3008 UREK zur Verhütung von Grossraubtierschäden vom 2. Februar 2010.....	29
1.2.3 Motion 10.3264 zur Revision von Artikel 22 der Berner Konvention vom 19. März 2010.....	29
1.2.4 Motion 10.3605 zum Grossraubtiermanagement vom 18. Juni 2010.....	29
1.3 Vorgehen.....	30
1.4 Aufbau des Berichts	30
2 Entwicklung bei den einheimischen Grossraubtieren und den von ihnen verursachten Schäden	30
2.1 Rückkehr der einheimischen Grossraubtiere in die Schweiz und entstehende Konflikte	30
2.2 Aktuelle und zukünftig mögliche Verbreitung und Bestand der Grossraubtiere in der Schweiz	31
2.2.1 Luchs	31
2.2.2 Wolf.....	32
2.2.3 Braunbär	32
2.2.4 Goldschakal	33
2.2.5 Internationale Abstimmung des Grossraubtiermanagements.....	33
2.2.6 Schlussfolgerungen zur zukünftig möglichen Verbreitung der Grossraubtiere in der Schweiz	34
2.3 Entwicklung der landwirtschaftlichen Schäden, ausgehend von Grossraubtieren in der Schweiz	34
2.3.1 Vom Luchs verursachte Schäden	34
2.3.2 Vom Wolf verursachte Schäden.....	35
2.3.3 Vom Braunbären verursachte Schäden	35

2.3.4	Gefährdungssituationen des Menschen mit Braunbären und Gegenmassnahmen..	35
2.3.5	Vom Goldschakal verursachte Schäden	36
2.3.6	Entschädigungskosten wegen von Grossraubtieren verursachten Schäden	36
2.3.7	Grossraubtierschäden im Vergleich zu anderen Verlusten an Kleinvieh.....	36
2.3.8	Schlussfolgerungen zur zukünftigen Prävention.....	36
3	Bestand an Nutztieren und deren Haltung und Sömmerung in der Schweiz.....	37
3.1	Ausgangslage.....	37
3.2	Haltung des Klein- und Rindviehs in der Schweiz	37
3.2.1	Aktuelle Situation.....	37
3.2.2	Schlussfolgerungen zum Bedarf an Präventionsmassnahmen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche	37
3.3	Sömmerung des Klein- und Rindviehs in der Schweiz.....	38
3.3.1	Aktuelle Situation.....	38
3.3.2	Schlussfolgerungen zum Bedarf an Präventionsmassnahmen im Sömmerungsgebiet	38
3.4	Bienenhaltung im Alpenraum der Kantone Graubünden und Tessin.....	39
3.4.1	Aktuelle Situation.....	39
3.4.2	Schlussfolgerungen zum Bedarf an Präventionsmassnahmen in der Bienenhaltung... ..	39
4	Erfahrungen mit der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz.....	39
4.1	Entwicklung der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz	39
4.1.1	Pionierphase des Herdenschutzes (1999 – 2003).....	39
4.1.2	Aufbauphase des Herdenschutzes (2004 – 2011).....	40
4.1.3	Auftrennung des Herdenschutzhund-Wesens von der Herdenschutz-Beratung (von 2011 bis heute).....	40
4.1.4	Herausforderungen bei der räumlichen Herdenschutzplanung	41
4.1.5	Schlussfolgerung zur Erfahrung der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz	41
5	Erfahrungen mit konkreten Herdenschutzmassnahmen	42
5.1	Grundlage einer wirksamen Prävention.....	42
5.2	Erfahrungen zur Prävention mit zum Herdenschutz eingesetzten Herdenschutzhunden	42
5.2.1	Geschichte und Arbeitsweise des Herdenschutzhundes.....	42
5.2.2	Heutige Anforderungen an Herdenschutzhunde.....	42
5.2.3	Voraussetzungen für den Einsatz von Herdenschutzhunden.....	43
5.2.4	Zur Effizienz des Herdenschutzes mit Herdenschutzhunden	43
5.3	Erfahrungen zu Konflikten mit Herdenschutzhunden	44
5.3.1	Konflikte verursacht durch Herdenschutzhunde	44
5.3.2	Risiko gegenüber Menschen.....	44
5.3.3	Risiko gegenüber Begleithunden	45
5.3.4	Risiko von wildernden Herdenschutzhunden.....	45
5.3.5	Konflikte im Bereich der landwirtschaftlichen Nutzflächen in der Wintersaison	46
5.4	Erfahrungen zur Prävention mit zum Herdenschutz eingesetzten Lamas und Eseln.....	46
5.5	Erfahrungen zur Prävention mit Zäunen.....	46
5.5.1	Zur Wirksamkeit von Zäunen	46
5.5.2	Zäune als Schutz gegen Bärenübergriffe auf Bienenstände	46

5.6	Erfahrungen zur Prävention durch landwirtschaftsbetriebliche Massnahmen	47
5.6.1	Prävention durch Einpferchen und Einstallen der Nutztiere in der Nacht.....	47
5.6.2	Prävention durch Behirtung und Umtriebsweide.....	47
5.7	Erfahrungen zum Schutz von Grossvieh (Mutterkühe und Pferde).....	47
5.8	Erfahrungen zur Prävention durch Eingriffe gegen einzelne, schadenstiftende Grossraubtiere.....	47
5.8.1	Luchs	47
5.8.2	Wolf.....	48
5.8.3	Braunbär	48
5.9	Erfahrungen zur Prävention durch Regulation von Beständen geschützter Grossraubtiere	48
5.10	Erfahrungen zum Wolfsmanagement in Frankreich	48
5.11	Schlussfolgerungen zu den Erfahrungen mit konkreten Herdenschutzmassnahmen	49
6	Rechtliche Grundlagen zur Prävention und Entschädigung von Nutztierschäden durch Grossraubtiere.....	50
6.1	Rechtlicher Schutz der einheimischen Grossraubtiere.....	50
6.2	Rechtliche Grundlagen zur Prävention von Wildtierschäden	50
6.2.1	Wildschäden	50
6.2.2	Massnahmen gegen einzelne Grossraubtiere	51
6.2.3	Bestandesregulierungen.....	52
6.3	Rechtliche Grundlagen zur Entschädigung von Wildschäden.....	52
6.3.1	Entschädigung von Wildschäden nach geltendem Recht.....	52
6.3.2	Entschädigung von Wildschäden nach revidiertem Recht.....	53
6.4	Präventionsmassnahmen zum Schutz von Nutztieren	53
6.4.1	Grundlagen des Herdenschutzes nach geltendem Recht	53
6.4.2	Neue Grundlagen im Jagd- und Landwirtschaftsgesetz	54
6.4.3	Erfüllung des bundesrätlichen Auftrags	55
6.4.4	Verhütung von Schäden durch Grossraubtiere (Art. 10 ^{ter} JSV)	55
6.4.5	Anforderungen an Herdenschutzhunde (Art. 10 ^{quater} JSV)	57
6.5	Herdenschutz zur Stärkung des Artenschutzes und der Landwirtschaft.....	59
7	Lösung weiterer Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Herdenschutz	59
7.1	Haftpflichtrechtliche Aspekte, Wanderwege und Zutrittsrecht.....	59
7.1.1	Haftpflicht des Tierhalters.....	59
7.1.2	Allgemeines Zutrittsrecht und Wanderweggesetzgebung	61
7.2	Tierschutzrechtliche Fragen.....	62
7.2.1	Zucht, Handel, Kennzeichnung und Registrierung von Herdenschutzhunden.....	62
7.2.2	Anforderungen an Ausbildung und Haltung von Herdenschutzhunden.....	62
7.2.3	Sachkundenachweis und Verantwortung der Hundehalter und -ausbildner.....	63
7.2.4	Kompetenzen und Aufgaben des BVET und der kantonalen Fachstellen.....	64
7.3	Kurzer Überblick zu den strafrechtlichen Aspekten.....	65
7.3.1	Hinweise zu den strafrechtlichen Folgen bei Angriffen durch Hunde	65
7.3.2	Widerhandlungen gegen die Tierschutz-, Tierseuchen- und Jagdgesetzgebung	65
7.4	Kantonale Vorschriften zur Kontrolle von Nutzhunden.....	66
7.4.1	Kompetenzspielraum der Kantone im Sicherheitsrecht.....	66

7.4.2	Kompetenzspielraum der Kantone im Wildtierschutzrecht	67
7.4.3	Rechtslage im Kanton Graubünden	67
7.4.4	Rechtslage im Kanton Luzern	67
7.4.5	Rechtslage im Kanton Wallis.....	68
7.4.6	Rechtslage im Kanton Bern zum Vergleich.....	68
7.4.7	Zwei Beispiele zu Rechtsfällen.....	69
7.4.8	Würdigung der kantonalen Regelungen und ihr Verhältnis zum Bundesrecht.....	69
7.5	Zum rechtskonformen Einsatz von Herdenschutzhunden.....	71
8	Ausblick auf den zukünftigen Herdenschutz in der Schweiz	71
8.1	Zukünftige Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz	71
8.1.1	Aufgabenteilung zwischen den Bundesämtern BAFU und BLW	71
8.1.2	Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	72
8.2	Die vom Bund geförderten Massnahmen zur Prävention von Grossraubtierschäden	72
8.2.1	Herdenschutzmassnahmen im Sömmerungsgebiet	72
8.2.2	Präventionsmassnahmen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche	72
8.2.3	Massnahmen gegen schadenstiftende Grossraubtiere	73
8.3	Institutionen und deren Aufgaben im zukünftigen Herdenschutz.....	73
8.3.1	Regionale Beratungsstellen zum Herdenschutz	73
8.3.2	Nationale Fachstelle zum Herdenschutz.....	73
8.3.3	Nationale Fachorganisation zu Herdenschutzhunden	73
8.3.4	Verein Herdenschutzhunde Schweiz	74
8.4	Richtlinien des Bundes zum zukünftigen Herdenschutz.....	74
8.4.1	Richtlinie zur Planung und Umsetzung des Herdenschutzes in der Schweiz	74
8.4.2	Richtlinie zu Zucht, Ausbildung sowie Haltung und Einsatz von Herdenschutzhunden in der Schweiz	74
9	Ressourcenbedarf und Finanzierung des zukünftigen Herdenschutzes in der Schweiz.....	75
9.1	Kosten für Herdenschutzhunde	75
9.1.1	Anzahl benötigter Herdenschutzhunde Agrarpolitik 2014-17	75
9.1.2	Unterstützung der Landwirte (Halter / Züchter).....	75
9.1.3	Ausbildung von Herdenschutzhunden (Rechtskonformität).....	75
9.2	Kosten für die Nationale Fachorganisation Herdenschutzhunde	75
9.2.1	Herdenschutzhunde-Experten sowie Koordination und Kontrolle	75
9.2.2	Information und Bekanntmachung zu den Herdenschutzhunden.....	75
9.3	Kosten für die Nationale Fachstelle Herdenschutz.....	76
9.3.1	Beratung der Kantone zum Herdenschutz.....	76
9.3.2	Mobile Eingreifgruppe.....	76
9.3.3	Unterstützung für die kantonale Landschaftsplanung Herdenschutz	76
9.3.4	Beiträge für weitere Herdenschutzmassnahmen der Kantone	76
9.3.5	Unterstützung der Imker.....	76
9.4	Gesamtkosten des BAFU für den Herdenschutz.....	77
9.4.1	Gesamtkosten im Jahre 2013	77
9.4.2	Gesamtkosten ab dem Jahre 2014	77
9.4.3	Aufteilung der Gelder.....	77

10	Abbildungen und Tabellen	78
11	Quellen	86

Bundesratsbericht

Aufgrund verschiedener parlamentarischer Motionen im Themenbereich Grossraubtiere und Herdenschutz wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, einen Bericht zu erarbeiten über Lösungswege zur längerfristigen Finanzierung der Herdenschutzmassnahmen und deren rechtliche Absicherung. Dabei soll auch die Haftungsproblematik bei Übergriffen von Herdenschutzhunden thematisiert werden. Für Herdenschutzhunde hat der Bund ein Monitoring einzuführen. Die neue Regelung des Herdenschutzes soll die produzierende, auf Nutztieren basierende Landwirtschaft unterstützen, damit diese trotz der Anwesenheit von Grossraubtieren ohne unzumutbare Einschränkungen weiter funktionieren kann. Zugleich soll der völker- und verfassungsrechtliche Auftrag zum Artenschutz der Grossraubtiere gesichert werden. Der vorliegende Bericht beleuchtet das Thema der Herdenschutzmassnahmen von verschiedenen Seiten und zeigt die rechtlichen Schritte sowie den Finanzbedarf des Bundes auf, um den Herdenschutz zu stärken.

1 Auftrag, Vorgehen und Aufbau des Berichts

Ausgangslage dieses Berichts ist die Motion 10.3242 vom März 2010 zum Herdenschutz, welche im Jahre 2011 von den eidgenössischen Räten in der folgenden Form angenommen wurde: «Der Bundesrat wird beauftragt, im Zusammenhang mit der massiven Zunahme von Grossraubtieren in der Schweiz folgende Massnahmen umzusetzen: 1) Erarbeitung eines Berichts über Lösungswege zur längerfristigen Finanzierung der Herdenschutzmassnahmen und deren rechtlicher Absicherung. Dabei ist auch die Haftungsproblematik bei Übergriffen von Herdenschutzhunden zu thematisieren. 2) Für Herdenschutzhunde führt der Bund ein Monitoring ein.» Weitere relevante Motionen betreffen die Planung der Alpbewirtschaftung (Mo 09.3814), die Verhütung von Grossraubtierschäden (Mo 10.3008) und die Revision von Artikel 22 der Berner Konvention und das Grossraubtiermanagement (Mo 10.3264).

2 Entwicklung bei den einheimischen Grossraubtieren und den von ihnen verursachten Schäden

In diesem Teil geht es v.a. um die fachliche **Herleitung des Bedarfes an Herdenschutz in der Schweiz** als Grundlage für dessen Förderung durch den Bund. Dabei spielt die Wahrscheinlichkeit des Auftretens der verschiedenen Grossraubtierarten und deren Schadenbilanz aber auch die Anfälligkeit der verschiedenen Nutztiere eine zentrale Rolle.

Weil insbesondere die Landwirtschaft von der Rückkehr der Grossraubtiere betroffen ist, gilt es die Entwicklung der Grossraubtiere im Kontext der landwirtschaftlich genutzten Fläche aufzuzeigen. In der Schweiz wird die landwirtschaftliche Nutzfläche (LN-Fläche) in zwei Gebiete mit verschiedenen Zonen aufgeteilt: 1) das Berggebiet mit vier Bergzonen und 2) das Talgebiet mit einer Hügel- sowie einer Talzone (Abb. 1). Das Sömmerungsgebiet befindet sich ausserhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Vorkommen und Entwicklung der Grossraubtiere in der Schweiz: Sämtliche einheimischen Grossraubtierarten (Wolf, Luchs, Braunbär) wurden im Laufe des 19. Jahrhunderts durch systematische Verfolgung ausgerottet. Weil diese Tiere in Europa im Laufe der letzten 50 Jahre unter Schutz gestellt wurden, breiten sie sich wieder aus und besiedeln zunehmend die Schweiz. Zuerst kehrte der Luchs zurück (ab 1971), dann der Wolf (ab 1995), der Braunbär (ab 2005), und zuletzt trat der Goldschakal bei uns auf (ab 2011). Der Luchs bildet heute in der Schweiz einen Bestand von rund 160 selbstständigen Tieren, der Wolf ist mit einem Bestand von rund 20 Tieren vertreten, beim Braunbären besuchen fast alljährlich Einzeltiere die Schweiz (Kanton Graubünden), der Goldschakal wurde erst einmal beobachtet.

Luchs: Mit dem Auftreten des Luchses ist in den bewaldeten Gebieten des Juras und der Alpen und Voralpen fast flächendeckend zu rechnen (siehe Abb. 2).

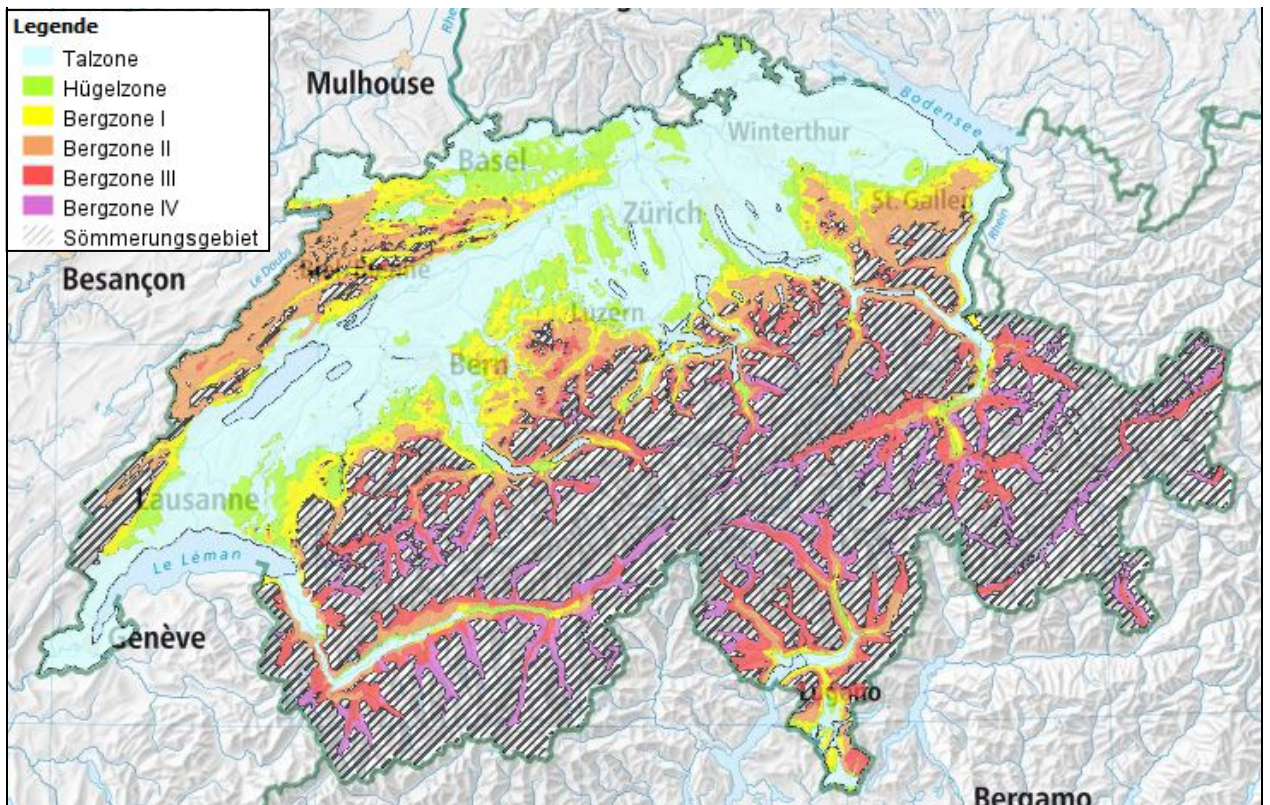


Abb. 1: Einteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN-Fläche) der Schweiz in Talgebiet (Tal- und Hügelzone) und Berggebiet (Bergzone I - IV) sowie Sömmerungsgebiet.

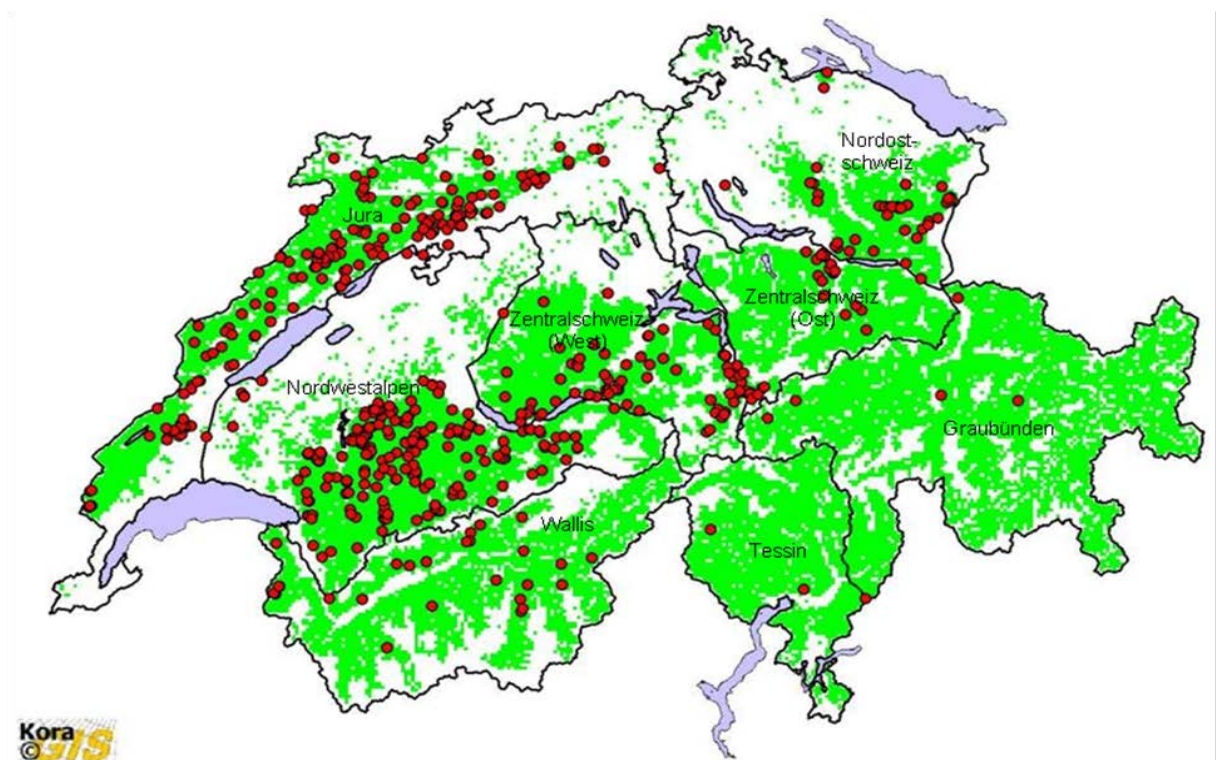


Abb. 2: Lebensraum des Luchses in der Schweiz: Die grüne Fläche zeigt den grundsätzlich für den Luchs geeigneten Lebensraum auf, die roten Punkte stellen tatsächliche Luchsnachweise dar. Auf den weissen Flächen ist das Vorkommen des Luchses eher unwahrscheinlich. Der für den Luchs geeignete Lebensraum stimmt mit dem Sömmerungs- und Berggebiet (Abb. 1) überein.

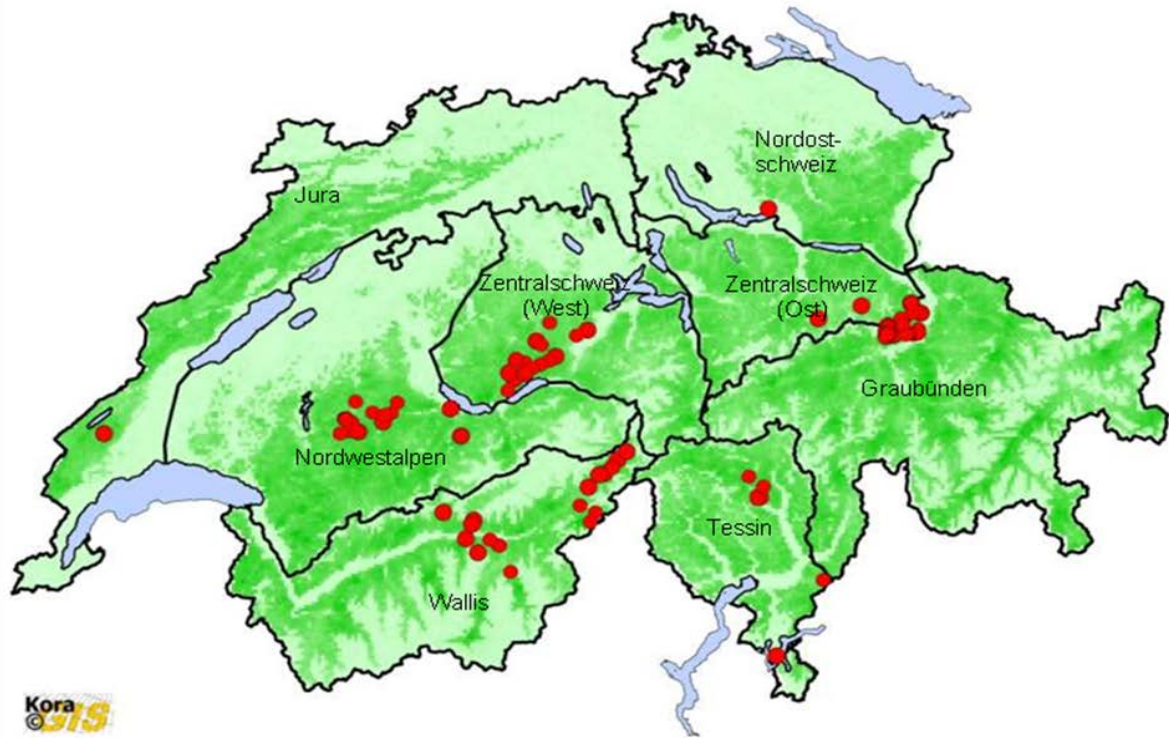


Abb. 3: Lebensraum des Wolfes in der Schweiz: Die dunkel-grüne Fläche zeigt den grundsätzlich für den Wolf geeigneten Lebensraum auf, die roten Punkte stellen tatsächliche Wolfsnachweise dar. In hell-grünen Flächen ist das Vorkommen des Wolfes wenig wahrscheinlich. Der für den Wolf geeignete Lebensraum stimmt mit dem Sömmerungs- und Berggebiet (Abb. 1) überein.

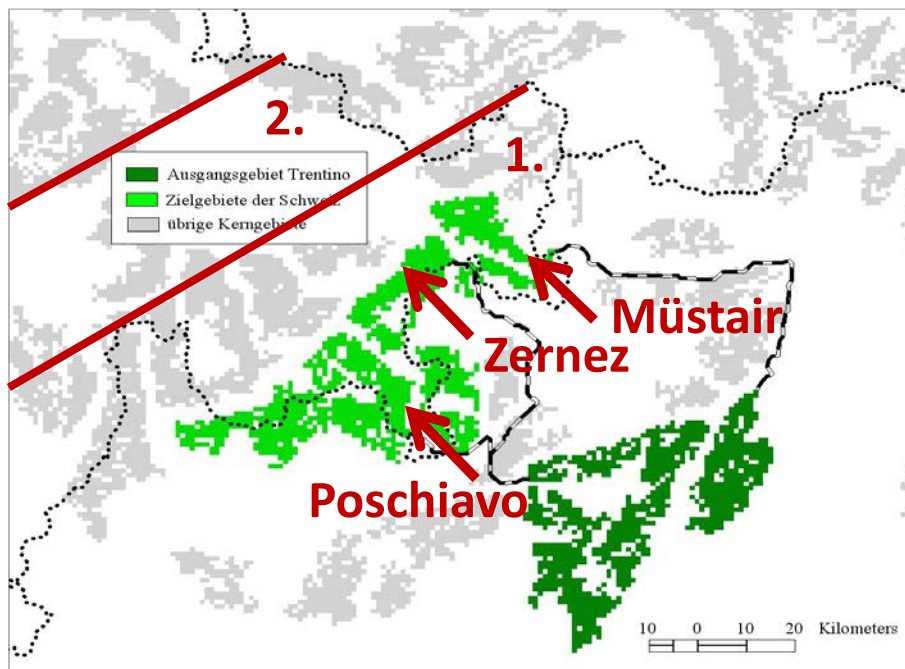


Abb. 4: Vorkommen des Braunbären in der Schweiz: Die Karte zeigt mögliche Einwanderungsrouten (rote Pfeile) und Einwanderungsphasen (rote Linien 1. und 2.) des Braunbären in die Kantone Graubünden und Tessin.

Wolf: Ein fast flächendeckendes Auftreten des Wolfes in den Alpen und Voralpen (und allenfalls auch bald im Jura) ist zu erwarten, da Wölfe schnell und weit umherstreifen. Dies gilt insbesondere auch für das Sömmerungsgebiet (siehe Abb. 3).

Braunbär: Es ist davon auszugehen, dass der Braunbär vorderhand nur in den östlich-zentralen Teilen des Kantons Graubünden und im Nordosten des Kantons Tessin auftreten wird (siehe Abb. 4).

Goldschakal: Beim Goldschakal ist das Auftreten von erratischen Einzeltieren möglich.

Schadenbilanz der Grossraubtiere und Bedarf an Herdenschutz: Luchse und Wölfe reissen als Fleischfresser v.a. Tiere, Braunbären sind Allesfresser. Die Erfahrungen der letzten Jahre betreffend der Schäden im Zusammenhang mit den verschiedenen Grossraubtierarten in der Schweiz zeigen folgendes Bild:

Luchse ernähren sich fast ausschliesslich von Wildtieren (v.a. Reh, Gämse). Selten erbeuten sie auch kleinere Nutztiere wie Schafe, Ziegen, Gehegehirsche, z.B. Damhirsche sowie Alpakas und Geflügel, niemals jedoch grössere Nutztiere wie Rindvieh. In der Regel reisst der Luchs nur ein Nutztier pro Angriff. Selten spezialisieren sich einzelne Luchse auf Nutztiere und reissen diese dann systematisch. Die Anzahl der vom Luchs gerissenen Nutztiere (meist Schafe) hat sich seit 2005 auf jährlich weniger als 36 Nutztiere im Durchschnitt eingependelt. In den letzten Jahren verursachte der Luchs rund 17 Prozent der Nutztierschäden in der Schweiz. Der Luchs ist somit höchstens bei lokaler Spezialisierung ein Problem für den Nutztierhalter oder die Nutztierhalterin. Der Bedarf an Herdenschutzmassnahmen ist entsprechend klein.

Wölfe ernähren sich ebenfalls hauptsächlich von Huftieren (Rothirsch, Wildschwein, Reh, Gämse), wobei sie meist gezielt die schwachen, kranken, jungen und alten Tiere auswählen. Mit diesem sicheren Blick für die am leichtesten zu erbeutenden Tiere eines Bestandes reissen sie bei jeder Gelegenheit auch wehrlose Nutztiere. Stark gefährdet sind Schafe und Ziegen. Aufgrund des fehlenden oder wenig ausgeprägten Fluchtverhaltens der Schafe und deren Tendenz zur Gruppenbildung kann der Wolf in einer ungeschützten Herde pro Angriff zahlreiche Tiere reissen. Grössere Nutztiere wie Rinder, Pferde oder Esel werden dagegen selten attackiert. Die Anzahl Wolfsrisse pro Jahr beträgt rund 160 Nutztiere (meist Schafe) pro Jahr seit 2005. In den letzten Jahren verursachte der Wolf rund 74 Prozent der Nutztierschäden in der Schweiz. An Orten, wo der Wolf auftritt, kann er für den Halter oder Halterin von Kleinvieh (Schafen, Ziegen) ein grosses Problem darstellen, weshalb der Bedarf an Herdenschutz gross und vordringlich ist.

Braunbären ernähren sich vorwiegend von Pflanzen (Beeren, Früchte, Wurzeln, Kräuter), sie fressen aber auch allgemein vorkommende Tiere (Insekten, Kadaver). Tiere reisst der Braunbär insbesondere dann, wenn sie leicht zugänglich sind. Am stärksten gefährdet sind Schafe und Ziegen. Aufgrund seiner enormen Kraft vermag er zudem grössere Tiere wie Rinder, Pferde und Esel zu töten. Im Durchschnitt beträgt die Anzahl an gerissenen Nutztieren seit 2005 pro Jahr rund 19 (meist Schafe). Aufgrund seiner Vorliebe für Honig und Bienenmaden plündert der Bär auch Bienenstände. Der Braunbär nutzt gerne anthropogene Nahrungsquellen (Abfalleimer etc.) und kann unter Umständen in Hütten eindringen, um dort nach Nahrung zu suchen. In den letzten Jahren verursachte der Braunbär rund 9 Prozent der Nutztierschäden in der Schweiz. An Orten, wo der Bär auftritt, stellt er für den Halter oder die Halterin von Kleinvieh (Schafen, Ziegen) und den Imker oder die Imkerin ein grosses Problem dar, weshalb der Bedarf an Herdenschutz in diesen Regionen ausgeprägt ist. Zusätzlich stellt das Abfallmanagement (Sichern anthropogener Nahrungsquellen) eine beträchtliche Herausforderung dar.

Goldschakale sind dem Wolf sehr ähnlich, etwas kleiner und verursachen potenziell vergleichbare Schäden an Nutztieren wie Wölfe (zumeist an Schafen). Hierzu fehlen in der Schweiz noch konkrete Erfahrungen. Da der Schakal vom Wolf nur schwer zu unterscheiden ist, werden Goldschakalschäden wie Wolfsschäden behandelt.

3 Bestand an Nutztieren und deren Haltung und Sömmerung in der Schweiz

Der Nutztierbestand in der Schweiz ist seit dem Jahr 2000 in etwa stabil und beträgt aktuell rund 424000 Schafe, 86200 Ziegen und 1577400 Stück Rindvieh. Dabei werden 57 Prozent der Schafe (rund 241200 Tiere), 74 Prozent der Ziegen (rund 64000 Tiere) und 42 des Rindviehs (rund 658000 Tiere) im Berggebiet gehalten (Bergzonen I bis IV). Während der dreimonatigen Sömme-

rungszeit werden rund 55 Prozent aller in der Schweiz gehaltenen Schafe (rund 233200 Tiere), 42 Prozent aller Ziegen (rund 36600 Tiere) und 30 Prozent (rund 468600 Tiere) des Rindviehs gesömmert. Der Sömmierungsbestand ist aktuell stabil und dürfte dies dank der in der Agrarpolitik 2014-2017 verstärkten Anreize (Alpungs- und Sömmierungsbeiträge) auch weiterhin bleiben. Die Mehrheit der Betriebe sömmert kleine Schaf- und Ziegenherden (< 100 Tiere), daneben gibt es auch sehr grosse Schafherden (>1000 Tiere).

Gefährdung der Nutztiere: Die Erfahrung in der Schweiz zeigt, dass der weitaus grösste Teil der Nutztierschäden auf Schafe entfällt (91 Prozent). Ziegen sind zu rund 7 Prozent betroffen, während Schadenfälle an anderen Nutztieren wie Rindvieh, Pferdeartigen, Neuweltkameliden (Alpakas etc.) und Bienenständen weniger als 1 Prozent betragen. Insgesamt ist hervorzuheben, dass Grossraubtiere ca. 0.1 Prozent der gesamten Anzahl an gesömmerten Schafen reissen (im Durchschnitt 196 Schafe). Die anderwärtigen natürlichen Abgänge (Blitzschlag, Absturz und Krankheit, etc.) während der Sömmierungszeit belaufen sich auf jährlich rund 4000 Schafe. Der Anteil an Grossraubtierreissen bei allen natürlichen Abgängen beträgt 5 Prozent pro Jahr. Allerdings ist zu betonen, dass die Auswirkungen der Grossraubtierpräsenz lokal sehr spürbare Auswirkungen haben können, da die Anzahl gerissener Schafe pro Betrieb schnell ansteigen kann. Dies macht die Bedeutung von Herdenschutzmassnahmen deutlich.

Auftreten von Nutztierschäden in der Landschaft: Die Erfahrung in der Schweiz zeigt, dass der weitaus grösste Teil der durch den Wolf verursachten Nutztierschäden im Sömmierungsgebiet (84 Prozent) und in den steilen Gebieten der Bergzone III (6 Prozent) und IV (7 Prozent) anfallen. So erfolgten bislang im Zusammenhang mit dem Wolf 84 Prozent der entschädigten Risse im Sömmierungsgebiet, 7 Prozent der Risse in der Bergzone IV und 6 Prozent der Risse in der Bergzone III. Auf die Bergzone II entfielen rund zwei Prozent. Somit wird klar, dass die anderen landwirtschaftlichen Zonen (Bergzone I sowie Hügel- und Talzone) praktisch nicht von Rissen durch Grossraubtiere betroffen sind.

Fazit: Die Analyse der von Grossraubtieren verursachten Schäden an Nutztieren in der Schweiz weist folgenden Schutzbedarf auf:

- Der Schutz der gesömmerten Schafen und Ziegen im Sömmierungsgebiet (und in den Bergzonen III und IV).
- Der Schutz vor dem Wolf (und regional vor dem Braunbären).
- Als Spezialfälle kommen dem Abfallmanagement und dem Schutz von Bienenständen gegen den Braunbären regionale Bedeutung zu.

4 Erfahrungen mit der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz

Die **Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz** entwickelte sich wie folgt: Nach dem ersten Auftreten von Wölfen 1995 wurde der Verein KORA vom damaligen BUWAL 1997 beauftragt, mögliche Präventionsmassnahmen im Hinblick auf die Rückkehr des Wolfes zu evaluieren. Dabei konnte auf die gesammelte Erfahrung in der Prävention von Luchsschäden zurückgegriffen werden. In dieser Pionierphase von 1999 bis 2003 stützten sich die ergriffenen Massnahmen auf «Versuch und Irrtum» sowie auf die Erkenntnisse aus benachbarten Regionen Frankreichs und Italiens. Nebst dem ersten Import von Herdenschutzhunden wurden alternative Vergrämungsmassnahmen evaluiert. Der Herdenschutz funktionierte damals noch losgelöst von den bestehenden, landwirtschaftlichen Beratungsorganisationen und war beim Grossraubtierschutz angegliedert. Es kam deshalb vermehrt zu Problemen hinsichtlich dessen Akzeptanz bei den Nutztierhalterinnen und -haltern. Um diese zu verbessern, beauftragte das BUWAL im Jahre 2004, den damaligen SRVA (Service Romand de Vulgarisation Agricole, heute AGRIDEA), die Präventionsmassnahmen auf nationaler Ebene zu koordinieren. Der Auftrag bestand darin, eine praxisnahe Zucht von Herdenschutzhunden und eine mobile Eingreifgruppe mit diesen Hunden für das Sömmierungsgebiet und die Herdenschutz-Beratung in den Kantonen aufzubauen. Noch gab es jedoch keine konsolidierte Haltung darüber, wie Herdenschutzhunde gezüchtet und ausgebildet werden sollen. Dank der zentralen Funktion der AGRIDEA im landwirtschaftlichen Bereich wurde der Herdenschutz vermehrt in die landwirtschaftlichen Beratungsorganisationen der Kantone eingebunden. Allerdings verliefen die Fortschritte unterschiedlich. Wegen ungeklärten Fragen zur Zuständigkeit wurden regionale Kompetenzzentren eingerichtet.

Es zeigte sich zusehends, dass die Einbindung der kantonalen Veterinär-, Landwirtschafts- sowie der Jagdämter für die Organisation des Herdenschutzes bedeutsam ist, dies auch vor dem Hintergrund der politischen und gesetzgeberischen Entwicklungen: Im Jahre 2008 wurde die Tierschutzverordnung revidiert; die Verordnung wurde mit relevanten Bestimmungen zur Hundehaltung ergänzt. Zwei Jahre später verzichtete das Bundesparlament, ein nationales Hundegesetz zu erlassen. Mehrere Kantone und Gemeinden **verschärfen ihre Hundegesetze und -verordnungen**. In zunehmendem Masse sind Hunde im öffentlichen Raum kontrolliert zu führen, und sie dürfen Dritte sowie andere Hunde nicht gefährden. An die Sachkundigkeit von Hundehalterinnen und -haltern werden besondere Anforderungen gestellt.

Die Tatsache, dass der Herdenschutzhund selbstständig und dabei nicht unter direkter Kontrolle seines Halters oder seiner Halterin arbeitet, entsprach nicht mehr dieser verschärfen Anforderung zur Hundehaltung und führte auf gesetzlicher und praktischer Ebene zu Problemen. Die Herausforderungen in den Bereichen Zucht, Ausbildung, Haltung und Einsatz von Herdenschutzhunden sowie die ungelösten Fragen rund um den obligatorischen Sachkundenachweis für Hundehalterinnen und -halter wurden dringlicher. Hinzu kam die bereits erläuterte Motion «Unterstützung des Bundes für den Herdenschutz». Aus Sicht des BAFU wurde eine Loslösung des Herdenschutzhundewesens (z.B. Zucht, Ausbildung, Kontrolle) von der eher landwirtschaftsbetrieblich orientierten Herdenschutzberatung nötig. Vor diesem Hintergrund und zu diesem Zwecke initiierte und förderte das BAFU die Gründung des Vereins «Herdenschutzhunde Schweiz» (HSH-CH), welcher sich seit Oktober 2011 ausschliesslich mit Fragestellungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit Herdenschutzhunden als Arbeitshunden befasst. Oberstes vom Bund vorgegebenes Ziel ist es, dass der Einsatz dieser Hunde rechtskonform, effizient und weitestmöglich konfliktfrei abläuft. Dieser basisdemokratisch organisierte Verein kann in Erfüllung seiner derzeitigen statistischen Aufgaben jedoch in Interessenkonflikte geraten: Einerseits geht es um das Umsetzen und Vertreten der im nationalen Interesse nötigen Rechtskonformität beim Einsatz von Herdenschutzhunden. Andererseits soll der Verein die Interessen des einzelnen Vereinsmitgliedes vertreten. Dies bedingt, dass die «übergeordneten Aufgaben» (wie z.B. die Durchführung der Sachkundenachweiskurse oder das Kontrollieren des Einhaltens der Bundesrichtlinien) in eine vom Verein losgelöste Organisation überführt werden.

Im Jahre 2000 erliess das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) eine neue Sömmerungsbeitragsverordnung, mit dem Ziel, die Sömmerung zu fördern und die Qualität der nachhaltigen Bewirtschaftung der Alpen zu verbessern. Bei der Schafsömmerung wurde bzw. wird zwischen drei Weidesystemen unterschieden: ständige Behirtung (Herdenführung durch einen Hirten), Umtriebsweide (Koppelhaltung im zwei-Wochenrhythmus) und übrige Weiden (freier Weidegang/Standweide). Da die Schafherden so vermehrt kontrolliert geführt wurden, verbesserte dies die Rahmenbedingungen für die Etablierung des Herdenschutzes im Sömmerungsgebiet. Die Schafalplanerung mit einer detaillierten Analyse der Schafalpen ist in den Kantonen unterschiedlich fortgeschritten und in vielen noch nicht abgeschlossen. Somit fehlen oft die nötigen Grundlagen für eine effiziente Implementierung des Herdenschutzes. In einigen Kantonen wird diese Schafalplanerung zurzeit erarbeitet. Daneben ist auch der Einsatz von Herdenschutzhunden sorgfältig vorzubereiten. Insbesondere müssen die betrieblichen und alpwirtschaftlichen Voraussetzungen am Einsatzort sowie die Rahmenbedingungen bezüglich Hundehaltung und Tourismus abgeklärt werden. Schwierig gestaltet sich schliesslich die Steuerung von Angebot und Nachfrage an Herdenschutzhunden. Der Planungsprozess zwischen dem Verein Herdenschutzhunde Schweiz und AGRIDEA funktioniert gut, während die Wildhut, Jagdverwaltung und Veterinärbehörden bislang unterschiedlich stark in den Beratungsprozess in den Kantonen eingebunden sind.

Fazit: Die Analyse der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz zeigt:

- Die seit 1999 in der Pionier- sowie Aufbauphase gesammelten Erfahrungen bezüglich Präventionsmassnahmen liefern wichtige Grundlagen für die Weiterentwicklung des zukünftigen Herdenschutzes.
- Die Auftrennung des Herdenschutzhundewesens von der Herdenschutz-Beratung trägt massgeblich zur effizienten Umsetzung der Herdenschutzmassnahmen bei.
- Die räumliche Herdenschutzplanung im Sömmerungsgebiet ist Voraussetzung für die Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen.

5 Erfahrungen mit konkreten Herdenschutzmassnahmen

Grundsätzlich halten sich Grossraubtiere an Wildtiere als Beute und greifen eher selten auf Nutztiere über. Ein guter und gesunder Bestand an Wildtieren, insbesondere an Schalenwild, kann die Wirksamkeit von Präventionsmassnahmen unterstützen, da die Grossraubtiere die Belästigung und Störung von Nutztieren mehrheitlich vermeiden und sich an die Wildtiere halten.

Erfahrungen mit Herdenschutzhunden: Schon seit der Domestikation der Nutztiere vor rund 100000 Jahren dürften Hunde zum Bewachen und Schützen von Nutztieren bei Raubtierpräsenz eingesetzt worden sein. Solche Hunde werden als Herdenschutzhunde bezeichnet. Es handelt sich in der Regel um grosse und kräftige Hunde, welche selbstständig arbeiten. Heute werden in der Schweiz die beiden Rassen Maremmano Abbruzzese und Chien de Montagnes des Pyrénées verwendet. Herdenschutzhunde haben die Fähigkeit, nicht nur mit Menschen, sondern auch mit artfremden Tieren eine Bindung einzugehen. Die Sozialisierung führt dazu, dass sie Fremdes abwehren, d.h. auf Fremde mit Erkunden, Bellen und allenfalls Abwehr reagieren. Das Abwehrverhalten der Herdenschutzhunde beruht demnach auf einer erhöhten sozialen Kompetenz, nicht auf einer gesteigerten Aggressivität. Entsprechend wird beim Herdenschutzhund das Verhalten für seinen Einsatzzweck, das Abwehren von Raubtieren bei der Herde, nicht durch gezieltes Training aufgebaut, sondern dieses entwickelt sich instinktmässig, falls der Hund aus einer Arbeitslinie abstammt und die Aufzuchtbedingungen gut sind. Daraus ergibt sich das sogenannte selbstständige Arbeiten, indem der Herdenschutzhund von sich aus seine Herde beschützt. Insofern unterscheidet er sich von anderen Wach- und Schutzhunden. Bei letzteren wird das Verhalten zum Einsatzzweck gezielt gefördert, Beisshemmungen bewusst abgebaut und Schärfe gesucht.

Während Herdenschutzhunde in der Schweiz früher möglichst ohne Bindung an Menschen aufgezogen wurden, verfolgt der Verein Herdenschutzhunde Schweiz heute eine andere Strategie: Angestrebt wird eine feste und sichere Bindung zum Halter oder zur Halterin, was instinktsichere, wesensstarke und differenzierte Herdenschutzhunde zur Folge hat, welche verlässlich mit der Herde verbunden und mit dem Menschen sozialisiert sind und ein Schutzverhalten im Kontext ihrer Herde zeigen. Dadurch soll nicht nur eine Leistungssteigerung bewirkt, sondern gleichzeitig das Risiko von Unfällen mit Menschen minimiert werden. Durch ein laufendes Monitoring wird das Verhalten der Hunde überwacht. Für jeden einzelnen Hund werden Abstammung, Ausbildung, Einsatzorte, Risse bei seiner Herde sowie Beissvorfälle registriert und festgehalten. Nur Züchter, welche eine vom BAFU überwachte Aus- und Weiterbildung absolviert haben, sollen geförderte Herdenschutzhunde züchten und ausbilden können.

Für einen effizienten Einsatz von Herdenschutzhunden sind neben der Eignung der eingesetzten Hunde sowie dem Engagement und Hundeverständnis der Hundehalterinnen und -halter sowohl das Weidemanagement als auch die räumliche Kompaktheit der Nutztierherde massgeblich. Je ungünstiger die natürlichen Gegebenheiten (z.B. Topographie) sind, desto wichtiger wird die Kompaktheit der zu beschützenden Herde. Grundsätzlich sind grössere Herden weniger kompakt (stärker verstreut) und damit schwieriger zusammenzuhalten als kleinere. Das gewählte Weidesystem beeinflusst den Einsatz der Herdenschutzhunde. Bei grösseren Herden kann die notwendige Kompaktheit oftmals nur mit Zäunen oder Behirtung hergestellt werden oder eine Kombination beider Massnahmen. Allerdings setzt hier die Wirtschaftlichkeit (Anstellung von Hirten) und Praktikabilität (z.B. Zäune in steinigem und steilem Gelände) Grenzen. Aufgrund ihrer sozialen Lebensweise sollten Herdenschutzhunde nicht alleine eingesetzt werden. Bei Herden unter 200 Nutztieren sind mindestens zwei Hunde zu empfehlen; pro weitere 200 Tiere soll jeweils ein zusätzlicher Hund eingesetzt werden. Jedoch ist der Einsatz von Herdenschutzhunden bei sehr kleinen Herden (< 50 Tiere) aus wirtschaftlichen Überlegungen gut zu prüfen. Bei der Einsatzplanung ist auch die touristische Nutzung zu berücksichtigen. Bei vielbegangenen Wegen sollten Nutztierherden (und damit auch die Herdenschutzhunde) von diesen fern gehalten werden; ist dies nicht möglich, ist von einem Einsatz von Herdenschutzhunden abzuraten, zumindestens während den Ferienzeiten. Absprachen mit der Wildhut und den Wanderweg-Verantwortlichen sind unumgänglich. Wie sich Herdenschutzhunde in verschiedenen topografischen Gegebenheiten sowie in Gebieten mit einer erhöhten touristischen Nutzung einsetzen lassen, und wie sich die Beurteilungspraxis betreffs dem Hundeeinsatz in verschiedenen Kantonen entwickelt, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Zudem kann in solchen Gebieten mit einer kantonalen Schafalplanung teilweise Abhilfe geschaffen werden. Am Ende der Periode der Agrarpolitik 2014-2017 kann sich eine Analyse diesbezüglich lohnen.

Es stellt sich die Frage, ob sich die in der Schweiz gezüchteten, ausgebildeten und eingesetzten Herdenschutzhunde tatsächlich bewähren. Dafür spricht die Erfahrung im Zusammenhang mit

Einzelwölfen an vielen Orten (Bsp. Leventina, Surselva und Gantrisch-Schwarzsee), die zeigte, dass der Herdenschutz mit Herdenschutzhunden funktioniert und dementsprechend weniger Nutztiere gerissen werden. Die Verluste in geschützten Herden sind grundsätzlich klein im Vergleich zu ungeschützten Herden: So fielen im Jahre 2011 insgesamt 93 Prozent (299) der 323 nachweislich durch Grossraubtiere getöteten Nutztiere in ungeschützten Herden an. Zusätzlich zeigt eine wissenschaftliche Effizienzanalyse im Auftrag des Vereins Herdenschutzhunde Schweiz in den nord-westlichen Voralpen, dass der Schutz mit Herdenschutzhunden die Chance von Wolfsangriffen signifikant senkt. Jedoch steigen mit zunehmender Anzahl Wölfe bzw. Rudel die Anforderungen an einen effizienten Herdenschutz.

Herdenschutzhunde verursachen aber auch **Konflikte**. Das zentrale Konfliktpotenzial liegt in deren Begegnungen mit Menschen und Begleithunden, sobald die Herdenschutzhunde sich im Einsatz bei der Herde befinden. Zwischen 2003 und 2011 erhielt AGRIDEA im Durchschnitt von rund sechs Schnapp- bzw. Beissvorfällen mit Herdenschutzhunden pro Jahr Kenntnis. Eine systematische Erfassung im Auftrag des Bundes für die Jahre 2011/2012 durch den Verein Herdenschutzhunde Schweiz ergab insgesamt 24 Vorfälle. In 14 dieser Fälle waren Menschen betroffen, in acht Fällen Begleithunde und in zwei weiteren Fällen fremde Nutztiere (Ziege bzw. Kalb). Glücklicherweise kam es bei den Vorfällen mit Menschen nie zu schwerwiegenden Verletzungen, die Beissvorfälle wurden sechs Mal als leicht und acht Mal als mittelschwer eingestuft. Kommt es zu **Vorfällen zwischen Herdenschutzhunden und Menschen**, liegt dies an folgenden möglichen Ursachen: 1) Überreaktion des Hundes, 2) ungünstiges Weidemanagement des Bewirtschafters und/oder 3) Fehlverhalten des betroffenen Menschen. Eine Überreaktion eines Herdenschutzhundes tritt am ehesten bei ungenügend sozialisierten, scheuen oder unsicheren Hunden auf. Dieses Problem soll mittels einer Optimierung von Zucht, Ausbildung und Haltung der Hunde sowie der Kontrolle der Rudel-Dynamik bei mehreren Hunden angegangen werden. Eine wichtige Rolle zur Vermeidung von Konflikten kommt den Bewirtschaftern zu. Diese müssen eine Risikoanalyse ihrer Weiden vornehmen und bei einem erhöhten Konfliktpotenzial, Massnahmen zur Risikominderung ergreifen (z.B. Wanderwege mittels Zäunen freihalten, evtl. Wegverlegungen beantragen usw.). Insbesondere bei der Sömmerung muss die Hirschaft bei Präsenz von Herdenschutzhunden gut vorbereitet sein. Ein Hirte, der nicht genügend Kenntnisse über diese Hunde hat, kann dieselben kaum sinnvoll einsetzen. Der Ratgeber «Herdenschutzhunde im Weidegebiet» und die noch zu erlassenden Richtlinien des BAFU werden für Halterinnen und Halter unentbehrliche Leitfäden sein, um die Hunde rechtskonform einzusetzen und somit der Sorgfaltspflicht nachzukommen.

Das **Unfallrisiko zwischen Herdenschutz- und Begleithunden von Drittpersonen** ist nicht zu vernachlässigen. Herdenschutzhunde wehren fremde Hunde grundsätzlich wie wildelebende Grossraubtiere ab, wenn sich diese der Herde zu sehr annähern. Respektiert ein fremder Hund die Abwehrsignale des Herdenschutzhundes nicht und nähert sich dieser Hund der Nutztierherde weiter an, dann sind Auseinandersetzungen und Beissereien möglich. Dieses erhöhte Risiko kann dem Herdenschutzhund nicht aberzogen werden, ohne dass dieser seine Abwehrfunktion gegenüber Grossraubtieren verlieren würde. Die Analyse der Vorfälle zeigt, dass diese zwischen Herdenschutzhunden und Begleithunden teilweise recht schwer verlaufen können: Bissverletzungen bei den Begleithunden wurden zweimal als leicht, viermal als mittelschwer und zweimal als schwer eingestuft. Zur Vermeidung solcher Konflikte sollen einerseits die Hundehalterinnen und -halter gezielt informiert werden, damit sie das Verhalten der Herdenschutzhunde sowie ihr eigenes besser verstehen können. Andererseits sind die Einsatzgebiete der Herdenschutzhunde und Alternativrouten noch besser bekannt zu machen (im Gelände und im Internet). In touristisch stark frequentierten Gebieten ist der Verzicht auf Herdenschutzhunde in Betracht zu ziehen. Eine ähnliche Abwehr zeigen Herdenschutzhunde, wenn sich Wildtiere der Herde zu sehr nähern (z.B. Gämsen). Auch solche Tiere versuchen die Herdenschutzhunde zu vertreiben. Dieses Verhalten ist nicht zu verwechseln mit dem sogenannten Wildern, bei dem ein Hund konsequent Wildtiere verfolgt und jagt. Dem Wildern von Herdenschutzhunden kann durch korrekte Fütterung, regelmässiger Kontrollen und Beobachtung der charakterlichen Entwicklung entgegenwirkt werden. In Siedlungsnähe hingegen kann das Hundegebell zu Lärmbelastungen führen, welche durch geeignete Massnahmen reduziert werden können (z.B. Einstellen der Nutztiere samt den Hunden in der Nacht).

Erfahrungen mit anderen Herdenschutztieren: Seit Ende der 1990er-Jahre wurden vereinzelt Lamas und Esel zum Schutz von Kleinvieh eingesetzt. Diese können allenfalls einen gewissen Schutz vor Luchsen, Füchsen und streunenden Hunden bieten. Bislang konnte jedoch nicht gezeigt werden, dass Lamas und Esel direkte Übergriffe durch Wölfe und Bären abzuwehren vermögen. Zudem wäre für die Wächterfunktion eine Einzeltierhaltung vorteilhaft, welche jedoch den tierschutzrechtlichen Vorschriften widerspricht.

Zauntechnische Anlagen: Die Bedeutung von Zäunen unterscheidet sich je nach landwirtschaftlicher Zone: Während in der landwirtschaftlichen Nutzfläche grundsätzlich und meist kleinräumig Nutztiere auf der Weide mittels Zäunen geführt werden, sind Weiden im Sömmerungsgebiet oftmals sehr grossflächig und unübersichtlich, und Zäune kommen nur teilweise zur Führung der Nutztiere in Frage (z.B. Behirtung). Obwohl Zäune in erster Linie der Weideführung dienen, können sie auch eine Schutzwirkung vor Übergriffen durch Grossraubtiere haben. Dies gilt allerdings nur für elektrifizierte Zäune, die entsprechend aufgebaut und unterhalten werden. Aufgrund der Bedeutung der Zäune in der landwirtschaftlichen Nutzfläche kann hier davon ausgegangen werden, dass bei entsprechendem Grossraubtierdruck die Zäune bereits aufgebaut sind oder allenfalls entsprechend verstärkt werden, um eine Schutzwirkung zu erreichen. Im Sömmerungsgebiet hingegen ist das Erstellen zauntechnischer Anlagen zum Grossraubtierschutz grundsätzlich kaum möglich und nicht zumutbar (eine Ausnahme dürfte im Einzelfall die Erstellung von Nachtpferchen sein). Hier kann der eigentliche Schutz fast nur mit Herdenschutzhunden erreicht werden. Elektrische Zäune dienen als erfolgreicher Schutz für Bienenstände vor Bärenangriffen. Inzwischen sind in Graubünden rund 120 Bienenstände geschützt.

Weitere landwirtschaftsbetriebliche Massnahmen: In der landwirtschaftlichen Nutzfläche kommen allenfalls weitere betriebliche Massnahmen als Schutz vor Grossraubtieren in Frage. Dies könnte zum Beispiel das Einstellen der Nutztiere während der Nacht oder das Verhindern des Abkalben oder -lammens auf der Weide sein. Im Sömmerungsgebiet kann dabei z.B. im Einzelfall das Errichten einer Nachtpferche sinnvoll sein. Jedoch erweist sich diese Praxis oft als aufwendig und betriebswirtschaftlich eher ungünstig.

Eingriffe bei geschützten Tieren: Schliesslich sind auch die Erfahrungen zur Prävention durch Eingriffe gegen einzelne, schadenstiftende Grossraubtiere zu erwähnen. Seit 1997 wurden 14 Bewilligungen zum Abschuss von Luchsen erteilt. Im Zusammenhang mit dem Luchs hatte das Entfernen einzelner auf Nutztiere spezialisierter Individuen eine wirksame Entspannung in der Schadenssituation zur Folge. Für den Wolf wurden seit dem Jahr 2000 insgesamt 13 Abschussbewilligungen erteilt (davon wurden acht Abschüsse ausgeführt). Beim Wolf zeigt sich, dass es keine eigentlichen Nutztierspezialisten gibt, sondern, dass der Wolf fast jede Gelegenheit zum Reissen von ungeschützten Nutztieren ergreift. Aus diesem Grund sind Wolfsabschüsse mittelfristig keine wirksame Präventionsmassnahme. Solche Abschüsse bremsen zudem den Aufbau nachhaltiger Schutzmassnahmen, da ohne Raubtierdruck die Bereitschaft zum Ergreifen von Herdenschutzmassnahmen rasch abnimmt. Beim Braunbären ist der Abschuss von Einzeltieren hauptsächlich sinnvoll zur Abwehr des Risikos, welches von menschengewöhnten Bären ausgeht. Dies zeigte das Beispiel des Abschusses der beiden Risikobären JJ3 und M13.

Bisher wurden noch keine Regulierungen von Raubtierbeständen angeordnet. Die Bedingungen hierfür (Nachweis eines hohen Bestandes, flächige Verbreitung und grosse Schäden) wären zurzeit einzig eventuell regionenweise beim Luchs gegeben, da sich in der Schweiz noch kein effektiver Wolfsbestand gebildet hat.

Fazit: Die Erfahrungen mit Herdenschutzmassnahmen in der Schweiz, wie auch im benachbarten Ausland, zeigen klar auf:

- Im Sömmerungsgebiet schützen Herdenschutzhunde effizient vor Schäden an Nutztieren (Schafe und Ziegen), die durch Grossraubtiere verursacht werden. Der Einsatz von Herdenschutzhunden bei sehr kleinen Schaf- und Ziegenherden (< 50 Tiere) ist aus wirtschaftlichen Überlegungen zu prüfen. Das Vermeiden von Konflikten mit Herdenschutzhunden bedingt eine sorgfältige räumliche sowie landwirtschaftliche Betriebsplanung und Organisation, dies sowohl auf Ebene der Bewirtschafter als auch auf Ebene der Behörden.
- Auf der LN-Fläche kann mit gewissen einfachen Anpassungen, insbesondere zauntechnischen Anlagen, ein Schutz erzielt werden.
- Bei Schäden, zu denen es trotz umgesetzten Herdenschutzmassnahmen kommt, besteht unter einschränkenden Voraussetzungen die Möglichkeit, mittels Abschüssen auf Ebene von Einzeltieren oder eventuell der Population (Regulation) weitere Schäden zu vermindern.

6 Rechtliche Grundlagen zur Prävention und Entschädigung von Nutztierschäden durch Grossraubtiere

Zum **Schutz der Tier- und Pflanzenwelt** und zur **Erhaltung ihrer Lebensräume** verfügt der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Gestützt auf das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume von 1979 (sog. Berner Konvention) und auf das Jagdgesetz (JSG) gelten unter anderen die **Grossraubtiere Luchs, Wolf, Bär und Goldschakal als geschützte Tierarten**. Eingriffe gegen diese sind nur unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise möglich. Der Erhaltung ihrer Lebensräume dienen auf Bundesebene inventarisierte Biotope, verschiedene Arten von Parks, geschützte Landschaften, Wasser- und Zugvogelreservate oder Jagdbanngelände. Auch kantonale und kommunale Schutzgebiete sind zu nennen.

Das Jagdrecht geht von einem relativ weiten **Begriff des Wildschadens** aus. Darunter fallen Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen oder Nutztierbeständen, die Beeinträchtigung des Lebensraumes, die Gefährdung der Artenvielfalt, die Gefährdung von Menschen, die Verbreitung von Tierseuchen, die Gefährdung von Siedlungen oder im öffentlichen Interesse stehenden Bauten und Anlagen sowie hohe Einbussen bei der Nutzung der Jagdregale durch die Kantone. Gegen einzelne Grossraubtiere, welche erhebliche Schäden anrichten, können die Kantone jederzeit **Massnahmen anordnen**, z.B. die Vergrämung, Fangaktionen zwecks Umsiedlung oder als letztes Mittel den Abschuss. Bei geschützten Arten wie den Grossraubtieren kommen Abschüsse jedoch nur ausnahmsweise in Betracht, der Schutz dieser Tiere ist somit gewährleistet. Vielmehr sind nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip mildere Massnahmen gemäss Jagdgesetz, beispielsweise Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden oder die Entschädigung von Wildschäden, vorzuziehen. Das BAFU hat in den vergangenen zehn Jahren unter anderem die **Konzepte «Luchs», «Wolf» und «Bär»** erlassen. Es handelt sich um Managementpläne, um einen einheitlichen Vollzug des Bundesrechts zu ermöglichen. Das Konzept Wolf definiert z.B. Kriterien für den Abschuss schadenstiftender Wölfe (z.B. dass in einem angemessenen Perimeter mindestens 35 Nutztiere während vier aufeinanderfolgenden Monaten gerissen werden). Sind im Vorjahr im Präventionsperimeter bereits Schäden aufgetreten, werden zumutbare Herdenschutzmassnahmen verlangt, damit die Risse als Abschusskriterium gezählt werden können. Soweit eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand aufweist und dadurch ein grosser Schaden entsteht, sind nach dem Jagdrecht mit Zustimmung des BAFU auch regulierende Bestandeseingriffe möglich.

Der Bund beteiligt sich an der **Entschädigung von Wildschäden**, die von Luchsen, Bären und Wölfen verursacht werden, in Höhe von 80 Prozent der Kosten, soweit die Kantone die Restkosten übernehmen. Herdenschutzmassnahmen werden für Entschädigungen in diesen Fällen und in Abkehr von der allgemeinen Regel nicht vorausgesetzt. Nach geltendem Recht kann der Bund räumlich und zeitlich beschränkte Präventionsprojekte zum Herdenschutz durchführen. Mit der Revision zu Artikel 10 der Jagdverordnung (JSV) sollen auch durch Goldschakale verursachte Schäden vergütet werden können. Der Bund erhält neu die Möglichkeit, in Konfliktgebieten permanente präventive Herdenschutzmassnahmen zu fördern, um Wildschäden durch Luchse, Bären, Wölfe und Goldschakale zu verhüten.

Im geltenden Bundesrecht ist der **Herdenschutz** bereits auf Verordnungsstufe verankert (im Jagd-, Tierschutz- und Tierseuchenrecht). Im Jagd- und Landwirtschaftsgesetz wurden im Rahmen der Gesetzgebung zur Agrarpolitik 2014-2017 Grundlagen für einen wirkungsvolleren Herdenschutz geschaffen: Für die Unterstützung landwirtschaftsbetrieblicher Massnahmen (Sömmerungs- und Alpungsbeiträge) ist das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zuständig, für eigentliche Herdenschutzmassnahmen das BAFU. Gemäss dem neuen **Artikel 12 Absatz 5 JSG** (in Kraft ab Januar 2014) fördert und koordiniert der Bund die Massnahmen der Kantone zur Verhütung von Wildschäden, der durch Grossraubtiere an Nutztieren verursacht wird. Ausserdem soll der Bund in einem zweiten Revisionschritt die Möglichkeit erhalten, gegen Entschädigung private Organisationen mit dem Vollzug dieser Aufgaben zu beauftragen. Grundsätzlich liegt es nach Artikel 12 Absatz 1 JSG im **Kompetenzbereich der Kantone zu entscheiden, ob und wie Herdenschutzmassnahmen zu treffen** sind. Auch für Bewirtschafter bleiben Herdenschutzmassnahmen weiterhin freiwillig.

Mit der **vorgeschlagenen Revision der JSV** werden der bundesrätliche Auftrag und verschiedene Motionen erfüllt. Der neue **Artikel 10^{ter} JSV** regelt die Verhütung von Schäden an Nutztieren durch Grossraubtiere, was als Herdenschutz bezeichnet wird. Dazu fördert das BAFU die Zucht, Ausbildung, Haltung und den Einsatz von (offiziellen) Herdenschutzhunden und den Schutz von Bienenstöcken mit Elektrozäunen. Falls dies nicht ausreicht, sind weitere Massnahmen der Kantone für

den Herdenschutz möglich. Das BAFU unterstützt und koordiniert die räumliche Planung, der als zumutbar und wirksam betrachteten Massnahmen der Kantone zur Verhütung von Schäden an Nutztieren. Es erlässt dazu eine Richtlinie. Schliesslich integrieren die Kantone den Herdenschutz in ihre landwirtschaftliche Beratung. Die Kantone sollen bei der räumlichen Planung die ganzjährige Situation einbeziehen und Konfliktpotenziale (z.B. mit dem Tourismus) berücksichtigen. Das BAFU kann Organisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung (z.B. der Verein Herdenschutzhunde Schweiz) unterstützen, die den Bund, die Kantone und die betroffenen Kreise über den Herdenschutz, die Herdenschutzhunde sowie die interkantonale Koordination informieren und beraten.

Im neuen **Artikel 10^{quater} JSV** wird der Einsatzzweck von Herdenschutzhunden definiert als die weitgehend selbstständige Bewachung von Nutztieren und die damit zusammenhängende Abwehr fremder Tiere. Sodann werden die Anforderungen an Herdenschutzhunde festgelegt. Das BAFU fördert nach dem Revisionsvorschlag nur Hunde, die zu einer Rasse gehören, welche für Herdenschutzhunde geeignet ist. Die Hunde müssen fachgerecht gezüchtet, ausgebildet, gehalten und eingesetzt werden. Gefördert werden Hunde, die hauptsächlich für das Bewachen von Nutztieren eingesetzt werden, und deren Haltung oder Sömmerung nach der Direktzahlungsverordnung gefördert wird. Ausserdem müssen die Hunde gemäss den Vorgaben der Tierseuchenverordnung als Herdenschutzhunde gemeldet sein, was der Überwachung dient. Das BAFU wird Richtlinien erlassen zu Eignung, Zucht, Ausbildung, Haltung, Einsatz und Meldung von geförderten Herdenschutzhunden. Das BAFU wird zukünftig nur Herdenschutzhunde fördern, die gemäss diesen Richtlinien ausgebildet, eingesetzt und gehalten werden. Mit der Umsetzung dieser Richtlinien und der Kontrolle von deren Einhaltung wird die neu zu schaffende Fachorganisation Herdenschutzhunde beauftragt werden.

Dank der neuen Bestimmung sollen nur **rechtskonform eingesetzte Herdenschutzhunde** gefördert werden, welche wirksam vor Grossraubtieren schützen und fremde Tiere im Zusammenhang mit der Bewachung von Nutztieren abwehren. Gegenüber Menschen dürfen sie nur ein geringes Risikopotenzial aufweisen. Herdenschutzhunde sollen selbstsicher, und gut sozialisiert sein und eine starke Bindung zum Halter aufweisen. Von Bedeutung ist schliesslich, das Einsatzgebiet der Hunde, und es gilt, das richtige Verhalten von Spaziergängern und Wanderern bei einer Begegnung mittels Tafeln und im Internet bekanntzumachen, denn falsches Verhalten von Drittpersonen könnte in unglücklichen Konstellationen zu folgenschweren Unfällen führen. Die Qualität des Herdenschutzes kann im Vergleich zu den vergangenen Jahren so verbessert werden: Wildwuchs wird eingedämmt und der risikobewusste Einsatz von Herdenschutzhunden sichergestellt. Der Einsatz von «offiziellen» Herdenschutzhunden wird es der Halterin oder dem Halter erleichtern, in allfälligen Verfahren die Erfüllung der Sorgfaltspflichten nachzuweisen. In diesem Zusammenhang ist die Ergänzung von Artikel 77 der Tierschutzverordnung zur Verantwortung von Personen, die Hunde halten oder ausbilden, bedeutsam. Neu soll der Satz hinzugefügt werden: «Bei der Beurteilung der Verantwortlichkeit für Herdenschutzhunde wird deren Einsatzzweck zur Abwehr fremder Tiere berücksichtigt.»

Die Konzeption des Jagdrechts zum Umgang mit geschützten Grossraubtieren dient u.a. der Umsetzung des völker- und verfassungsrechtlichen Auftrags zum **Artenschutz**. Wie erwähnt, sind im Sinne der Verhältnismässigkeit präventive Massnahmen zur Schadenverhütung wie die Errichtung von Zäunen oder der Herdenschutz mit Hunden, verbunden mit der Entschädigung von Wildschäden an Nutztieren und Bienenständen gegenüber Abschüssen von geschützten Grossraubtieren prioritär. Eine ausnahmsweise Abschussbewilligung setzt neben dem Kriterium des erheblichen Schadens grundsätzlich voraus, dass die zumutbaren und effizienten Präventionsmassnahmen ergriffen worden sind. Mit der Förderung von Verhütungsmassnahmen und mit der Entschädigung der Wildschäden als Folge von Grossraubtierübergriffen schafft der Bund in Erfüllung seines Schutzauftrags die Bedingungen zu einer möglichen Koexistenz des Menschen mit diesen Wildtieren. Massnahmen des Herdenschutzes dienen zugleich indirekt dem Schutz der Grossraubtiere und direkt der produzierenden Landwirtschaft mit Nutztieren im Sömmerungs- und Berggebiet. Bei seinen Abwägungen betrachtet der Bund die nach dem Revisionsvorschlag geförderten Herdenschutzmassnahmen als effizient und zumutbar. Sollten die Kantone andere Herdenschutzmassnahmen als die genannten ergreifen, dann ist es im Falle eines Antrages zum Abschuss schadenstiftender Grossraubtiere jedoch an den Kantonen, deren Wirksamkeit nachzuweisen.

Fazit: Die Analyse der rechtlichen Grundlagen zur Prävention und Entschädigung von Nutztierschäden durch Grossraubtiere in der Schweiz weisen auf:

- Der Schutz von Luchs, Wolf, Braunbär und Goldschakal in der Schweiz ist durch nationale (Berner Konvention) sowie ein nationales Gesetz (Jagdgesetz) gewährleistet.

- Eingriffe auf Ebene des Einzeltiers oder des Bestandes (Regulation) sind unter gewissen Umständen und in Verbindung mit einem erheblichen Schaden möglich. Mildere Massnahmen wie die Verhütung oder Entschädigung von Wildschäden sind nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip vorzuziehen.
- Im Rahmen der Gesetzgebung zur Agrarpolitik 2014-2017 werden die Grundlagen für einen wirkungsvolleren Herdenschutz geschaffen: Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ist für die Unterstützung landwirtschaftsbetrieblicher Massnahmen zuständig, das Bundesamt für Umwelt (BAFU) für die eigentlichen Herdenschutzmassnahmen.
- Durch die Revision der JSV werden die vom BAFU geförderten Herdenschutzmassnahmen definiert: Zucht, Ausbildung, Haltung und den Einsatz von Herdenschutzhunden und den Schutz von Bienenstöcken mit Elektrozäunen.
- Zusätzlich wird der Einsatzzweck von Herdenschutzhunden definiert als die weitgehend selbstständige Bewachung von Nutztieren und die damit zusammenhängende Abwehr fremder Tiere. Mit den neuen Bestimmungen wird die Rechtskonformität eingesetzter Hunde geregelt.

7 Lösung weiterer Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Herdenschutz

Die **haftpflichtrechtlichen Aspekte** wurden in einem Gutachten u.a. eingehend untersucht. Sind Herdenschutzhunde in Beissvorfälle mit anderen Hunden oder sogar Menschen involviert, so kommt zivilrechtlich primär Artikel 56 des Obligationenrechts zur **Haftpflicht des Tierhalters** zum Zug. Danach haftet für den von einem Tier angerichteten Schaden, wer dasselbe hält, wenn der Halter nicht nachweist, dass er alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt in der Verwahrung und Beaufsichtigung angewendet habe (Sorgfaltsbeweis), oder dass der Schaden auch bei Anwendung dieser Sorgfalt eingetreten wäre. Der Halter eines Herdenschutzhundes muss grundsätzlich für das Risiko einstehen, dass sein Tier eine andere Person oder deren Tiere bzw. Sachen adäquat kausal und widerrechtlich schädigt. Ein Verschulden des Halters ist nicht vorausgesetzt. Als Tierhalter gilt nach Lehre und Rechtsprechung, wer den Nutzen am Tier oder die tatsächliche Herrschaft über dasselbe hat. Eine Mehrzahl von Haltern ist möglich. Der Tierhalter ist von der Hilfsperson abzugrenzen. Als Tierhalter oder Tierhalterin kommen bei Herdenschutzhunden in Frage: anfänglich der Hundezüchter, später der Bewirtschafter (z.B. Bauer, Verein oder Genossenschaft) und im Sömmerungsgebiet der eingesetzte Hirt. Unterschiedliche Konstellationen liegen bei behirteten und unbehirteten Alpen vor.

Die Gerichte stellen an den **Sorgfaltsbeweis** hohe Anforderungen: Dem Tierhalter kommt eine sogenannte Garantenstellung gegenüber Drittpersonen zu. Er muss nachweisen, dass er sämtliche objektiv notwendigen und durch die Umstände gebotenen Massnahmen getroffen hat. Er hat den Hund sorgfältig auszuwählen, auszubilden bzw. einzusetzen und die bisherigen Erfahrungen mit dem Hund und dessen Wesensart zu berücksichtigen. Wichtig wird Anwendung und Einhaltung der BAFU-Richtlinien und anderer Empfehlungen von Fachverbänden sein. Der Ratgeber mit Checkliste «Herdenschutzhunde im Weidegebiet» wurde vom Verein Herdenschutzhunde Schweiz zusammen mit anderen Organisationen im Jahre 2012 erarbeitet. Danach ist z.B. Wanderwegen besondere Beachtung zu schenken. Mit der offiziellen grünen Hinweistafel (mit Piktogrammen) muss an gut sichtbaren Stellen über die Anwesenheit von Herdenschutzhunden informiert werden.

Die allgemeine Tierhalterhaftung gemäss Artikel 56 OR als Haftungsgrundlage vermag im Zusammenhang mit den spezifischen Herdenschutzhund-Konstellationen zu genügen. Zudem soll das Haftungsrisiko der Herdenschutzhundehalterinnen und -halter durch entsprechende, vom BAFU geförderte Versicherungslösungen aufgefangen werden. Somit bedarf es entgegen dem Antrag in der Motion 10.3242 keiner besonderen haftpflichtrechtlichen Regelung.

Im Zusammenhang mit dem Herdenschutz ist zu beachten, dass im Wald und auf Weiden nach dem Zivilgesetzbuch ein allgemeines **Zutrittsrecht** gilt, selbst wenn der Boden im Privateigentum steht. Nicht darunter fallen kommerzielle Aktivitäten in grösserem Umfang oder die motorisierte Zufahrt. Zulässig ist deshalb lediglich eine leichte Einzäunung mit Durchgängen. Im Bereich **Fuss- und Wanderwege** verfügt der Bund über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Die Kantone sind nach dem Fuss- und Wanderweggesetz verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Fuss- und Wanderwege angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden. Die Wege – darunter fallen Fuss-, Wander-, Bergwander- und Alpinwanderwege - müssen frei und möglichst gefahrlos begangen

werden können. Wanderinnen und Wanderer tragen zwar eine Eigenverantwortung, doch ändert dies nichts an den strengen Vorgaben der Haftpflicht des Tierhalters. Die Benützung von Fuss- und Wanderwegen darf durch die Haltung von Herdenschutzhunden nicht erheblich erschwert oder gar verunmöglicht werden. Je nach Umständen ist eine Auszäunung der Wanderwege ratsam oder geboten. In touristisch stark frequentierten Gebieten sollte unter Umständen auf den Einsatz von Herdenschutzhunden verzichtet werden, dies mindestens während der Hauptferienzeiten.

Im Bereich **Tierschutz** verfügt der Bund über eine umfassende Kompetenz zum Erlass von Vorschriften. Für die Zucht von und den Handel mit Herdenschutzhunden sind die Vorgaben des Tierschutzgesetzes und der Tierschutzverordnung zu beachten. Nach dem Tierseuchengesetz müssen Hunde gekennzeichnet und in einer zentralen Datenbank registriert sein. Der Bund betreibt zudem ein zentrales Informationssystem. Die Tierseuchenverordnung verlangt eine detaillierte Kennzeichnung der Hunde mit einem Mikrochip. Der vorgesehene Einsatz als Herdenschutzhund ist zusätzlich zu melden. Die Tierschutzverordnung legt die **Anforderungen an die Ausbildung und Haltung** von Herdenschutzhunden fest. Für Nutzhunde, zu denen die Herdenschutzhunde zählen, ist die Sozialisierung dem Einsatzzweck anzupassen. Personen, die einen Herdenschutzhund erwerben wollen, müssen vor dem Erwerb einen **Sachkundenachweis** über ihre theoretischen Kenntnisse zur Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen erbringen; dies bedingt den Besuch eines Theoriekurses. Nach dem Erwerb eines Hundes ist der Besuch von Praxislektionen erforderlich, um zusätzlich den obligatorischen praktischen Teil des Sachkundenachweises erbringen zu können. Während normale Hunde in Alltagssituationen kontrolliert geführt werden müssen, ist bei Herdenschutzhunden die selbstständige Schutzaufgabe als spezieller Einsatzzweck zu berücksichtigen. Dies kommt nach geltendem Recht in Artikel 77 der Tierschutzverordnung zur **Verantwortlichkeit der Hundehalter** noch nicht zum Ausdruck, soll aber mit der erwähnten Revision explizit festgehalten werden, ist doch einziger Einsatzzweck der Herdenschutzhunde die weitgehend selbstständige Bewachung von Nutztieren und die damit zusammenhängende instinktive Abwehr fremder Tiere, welche die Nutztiere gefährden. Die Abwehr kann bei den fremden Tieren zu Verletzungen oder in seltenen Fällen zum Tod führen. Insofern besteht auch ein erhöhtes Risiko bei Begegnungen von arbeitenden Herdenschutzhunden mit Begleithunden, auch wenn die meisten solchen Begegnungen problemlos verlaufen. Menschen dürfen durch Herdenschutzhunde hingegen möglichst nicht gefährdet oder verletzt werden. Dies soll durch eine gute Zucht, Ausbildung und Sozialisierung der Hunde und durch ein risikobewusstes Nutztier- und Hundemanagement erreicht werden sowie durch eine geeignete Information und Sensibilisierung der Bevölkerung bezüglich Herdenschutzhunde. Auch bei optimal ausgebildeten Herdenschutzhunden verbleibt ein Restrisiko für Beissunfälle, das nicht höher einzustufen ist, als bei Hofhunden.

Das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) beschafft die wissenschaftlichen Grundlagen für die Vorgaben und Empfehlungen zur tiergerechten Haltung und zum schonenden Umgang mit Tieren. Es sorgt für die einheitliche Anwendung des Tierschutzrechts durch die Kantone und kann Amtsverordnungen technischer Art erlassen. Jeder Kanton muss eine **kantonale Fachstelle** unter der Leitung des Kantonstierarztes einrichten. Es handelt sich um eine Administrativbehörde mit weitreichenden Kompetenzen. Tierärzte, Tierheimverantwortliche, Hundeausbildner und Zollorgane sind verpflichtet, der zuständigen kantonalen Stelle Vorfälle zu melden, bei denen ein Hund Menschen oder Tiere erheblich verletzt hat oder ein übermässiges Aggressionsverhalten zeigt. Die Fachstelle überprüft danach den Sachverhalt, allenfalls unter Beizug von Sachverständigen. Ergibt die Überprüfung, dass ein Hund eine Verhaltensauffälligkeit (z.B. übermässiges Aggressionsverhalten) zeigt, so ordnet die Fachstelle die erforderlichen Massnahmen an, z.B. eine Einzäunung, die Verpflichtung zu einem Kursbesuch oder ein Leinen- oder Maulkorbzwang. Die Fachstelle kann Tiere auch beschlagnahmen, umplatzieren oder töten lassen oder ein Tierhalteverbot verfügen. Bei strafbaren vorsätzlichen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung erstattet sie Strafanzeige.

Werden Menschen oder Tiere durch Angriffe von Herdenschutzhunden verletzt, kann dies **strafrechtliche Folgen** nach sich ziehen, wenn die Behörden oder geschädigte Privatpersonen Strafanzeige erstatten. Bei schwerwiegenden Vergehen wie fahrlässiger Tötung oder fahrlässiger schwerer Körperverletzung von Menschen wird eine Strafuntersuchung von Amtes wegen eröffnet. Fahrlässig handelt, wer die Folge seines Verhaltens aus pflichtwidriger Unvorsicht nicht bedenkt oder darauf nicht Rücksicht nimmt. Massgebend sind die Umstände und die persönlichen Verhältnisse. Hundehalter können sich infolge ihrer Garantenstellung auch durch die Unterlassung gebotener Schutzmassnahmen strafbar machen. Zu beachten sind neben den Tatbeständen des Strafgesetzbuches auch Widerhandlungen gegen die Tierschutz-, Tierseuchen- und Jagdgesetzgebung. In der bisherigen Praxis der Behörden hat sich gezeigt, dass Halterinnen und Halter von Herdenschutzhunden bei Beissvorfällen gegen andere Hunde u.a. gestützt auf die Strafbestimmungen des Tierschutzrechts gebüsst wurden. Nach dem Jagdgesetz können Hundehalterinnen

und -halter bestraft werden, wenn sie Hunde wildern lassen. Wehrt ein Herdenschutzhund gemäss seiner Aufgabe in seinem Einsatzgebiet z.B. einen Fuchs ab, könnte dies ohne Berücksichtigung seines Einsatzzwecks als «Wildern lassen» verstanden werden.

Im Sicherheitsrecht, das die innere Sicherheit regelt, sind primär die Kantone zuständig, dies gilt besonders für die **Gesetzgebung zum Schutz der Menschen vor gefährlichen Hunden** (Schutz von Leib und Leben und der persönlichen Freiheit). Aus Gerichtsentscheiden geht hervor, dass die Kantone dabei über einen weiten Ermessensspielraum verfügen. Das Bundesgericht erklärte z.B. ein Bewilligungserfordernis für das Halten von potenziell gefährlichen Hunden als zulässig, wobei die Rassezugehörigkeit als Kriterium verwendet wird (Kanton Basel Landschaft); als zulässig erklärte das Bundesgericht auch ein Verbot auf Verordnungsstufe, gefährliche Hunde zu züchten (Kanton Genf), ein absolutes Verbot der Haltung von bestimmten gefährlichen Hunderassen (Kanton Wallis) oder ein Verbot des Erwerbs, der Zucht und des Zuzugs von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial (Kanton Zürich). Im Bereich des Wildtierschutzes ist der Bund für den Artenschutz und zur Erhaltung der Lebensräume von Tieren und Pflanzen zuständig. Das Jagdrecht verpflichtet die Kantone, für einen ausreichenden Schutz der Wildtiere vor Störung zu sorgen. Zum Schutz vor Störungen durch Freizeitaktivitäten und Tourismus können sie Wildruhezonen bezeichnen.

Für den vorliegenden Bericht wurde die **Rechtslage zur Hundegesetzgebung und zum Wildtierschutz** in den vier **Kantonen Graubünden, Luzern, Wallis und Bern** untersucht. Die Regelungen weisen föderalistisch bedingte Unterschiede auf. In allen vier Kantonen existieren relativ strenge Regelungen zum Umgang mit Hunden. So heisst es z.B. im Berner Recht, dass Hunde im öffentlichen Raum nicht unbeaufsichtigt laufen gelassen werden dürfen und dass sie jederzeit wirksam unter Kontrolle zu halten sind. Im Kanton Luzern ist u.a. statuiert, dass unbeaufsichtigte und nicht gekennzeichnete oder registrierte Hunde von der Polizei in Gewahrsam zu nehmen sind. Ein Hund, der einen Menschen oder ein Tier anfällt, ist vom Halter mit allen zu Gebote stehenden Mitteln davon abzuhalten. Im Kanton Wallis kann der Staatsrat eine Liste von potenziell gefährlichen Hunderassen erlassen, deren Haltung im Wallis verboten ist. Seit Ende 2005 sind dort zwölf Hunderassen untersagt. Hinzu kommen in allen vier Kantonen Strafbestimmungen. Nach dem Bündner Recht wird u.a. sanktioniert, wer ein wildes oder böses Tier nicht gehörig verwahrt, wer ein Tier auf Menschen oder andere Tiere hetzt oder wer ein Tier, das unter seiner Aufsicht steht, von Angriffen auf Menschen oder andere Tiere nicht abhält. Im Kanton Bern ist seit Anfang 2013 die fortschrittliche Regelung in Kraft, dass von der nationalen Herdenschutzkoordinationsstelle eingesetzte Herdenschutzhunde bei ihren Einsätzen zum Schutz der Herde unbeaufsichtigt gelassen werden dürfen. Der Herdenschutz kann auch mit den kantonalen Regelungen zum Schutz der Wildtiere vor Störung in Konflikt geraten; sog. wildernde Hunde dürfen in der Regel eingefangen und allenfalls abgeschossen werden.

Solange der **spezielle Einsatzzweck der Herdenschutzhunde** im Bundes- und im kantonalen Recht bzw. in der Praxis der Behörden nicht berücksichtigt wird, kann der Herdenschutz generell oder im Einzelfall eingeschränkt bzw. behindert werden. Immerhin gilt es nach Artikel 49 Absatz 1 der Bundesverfassung zu beachten, dass Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vorgeht. Kantonale Erlasse sind deshalb im Rahmen einer Interessenabwägung bundesrechtskonform auszulegen und anzuwenden. Kantonale Rechtssätze oder darauf gestützte Verfügungen können bei Rechtsverletzungen auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden. Gegen erwiesenermassen problematische oder gefährliche Herdenschutzhunde kann die kantonale Fachstelle Massnahmen anordnen. Die Verankerung des Herdenschutzes im eidgenössischen Jagdgesetz und die Definition des Einsatzzwecks in der JSV werden diesen stärken. Sofern der bundesrechtliche Revisionsvorschlag in Kraft treten wird, ergäbe sich in verschiedenen kantonalen und kommunalen Erlassen Revisionsbedarf. Solange letztere nicht angepasst sind, ist in der Rechtsanwendung für eine bundesrechtskonforme Auslegung zu sorgen. Es gilt im Spannungsfeld von Herdenschutz, Sicherheitsaspekten und anderen öffentlichen Interessen (Wanderwege, Zutrittsrecht, Schutz der Wildtiere vor Störung) die richtige Balance zu finden. Mit verbesserten Rechtsgrundlagen, zunehmender Erfahrung und Professionalisierung dürfte sich ein funktionierender Herdenschutz einspielen, der auch andere Interessen angemessen berücksichtigt.

Schliesslich stellt sich die Frage, was unter einem **rechtskonformen Einsatz von Herdenschutzhunden** zu verstehen ist. Sie lässt sich im Einzelfall nur unter Berücksichtigung der konkreten Umstände beantworten. Zwingende Voraussetzung für eine Förderung durch den Bund ist, dass der betroffene Kanton dem Herdenschutz mit Hunden in einer spezifischen Situation zustimmt. Generell bedingt ein rechtskonformer Einsatz die Einhaltung der einschlägigen Erlasse des Bundes, der Kantone und Gemeinden soweit diese bundesrechtskonform sind; einzuhalten sind bei einem

rechtskonformen Einsatz auch die noch zu erlassenden Richtlinien des BAFU zum Herdenschutz und die Empfehlungen von Fachverbänden sowie der Anordnungen der zuständigen Behörden, soweit diese rechtmässig sind und nicht gerichtlich angefochten werden. Zudem ist ein sorgfältiger Einbezug der konkreten Umstände des Einzelfalls erforderlich.

8 Ausblick auf den künftigen Herdenschutz in der Schweiz

Der Ausblick des künftigen Herdenschutzes wird wie bis anhin auf die **Unterstützung der produzierenden, auf Nutztieren basierenden Landwirtschaft** gerichtet, damit diese trotz der Präsenz von Grossraubtieren ohne unzumutbare Einschränkungen weiter bestehen kann. Dies gilt ganz besonders für das **Sömmerungsgebiet**, wo sich bisher erfahrungsgemäss weitaus die meisten Risse von Nutztieren ereigneten. Dazu soll folgende Aufgabenteilung zwischen den Bundesämtern BAFU und BLW sowie den Kantonen festgelegt werden: Das BAFU wird im Sinne der Motion 10.3242 mit der zusätzlichen Aufgabe einer flächendeckenden Förderung des Herdenschutzes in den Konfliktgebieten betraut. Dazu gehören der Herdenschutz mit Hunden, die Beratung der Kantone zu Fragen des Herdenschutzes, die elektrische Einzäunung von Bienenständen sowie allenfalls weitere zielführende Massnahmen, z.B. Nachtpferche und Zäune. Das BLW wird wie bisher reguläre landwirtschaftsbetriebliche Massnahmen regeln und fördern, um eine nachhaltige und ökologische Weideführung der Nutztiere zu ermöglichen. Die Mittel dazu sind landwirtschaftliche Direktzahlungen zur Behirtung, für Umtriebsweiden und übrige Weiden sowie die Kontrolle der Nutztiere.

Die Wahl sowie das Ergreifen von Herdenschutzmassnahmen fallen grundsätzlich in den **Kompetenzbereich der Kantone**. Ebenso obliegt ihnen wie bislang der Vollzug der Massnahmen. Es ist Aufgabe der Kantone, die Landwirte über den Sinn und Zweck des Herdenschutzes zu informieren, landwirtschaftsbetriebliche Massnahmen und Herdenschutz-Massnahmen zu ergreifen sowie die Landwirte betreffend Wahl und Umsetzung der Massnahmen zu beraten. Bezüglich der Herdenschutzhunde übernimmt die nationale Organisation Herdenschutzhunde (siehe Ziff. 8.3.3) die Beratung. Auch bei der räumlichen Planung des Herdenschutzes (z.B. Alpplanung) sollen die Kantone mit Unterstützung des Bundes die Führung übernehmen. Hingegen wird das BAFU für die finanzielle Förderung, die Information der Kantone zum Herdenschutz sowie für die interkantonale Koordination der Herdenschutzmassnahmen besorgt sein. Unter der **Förderung des Bundes** ist die weitgehende Finanzierung der Herdenschutzhunde-Zucht, -Ausbildung sowie der rechtskonforme Einsatz der Hunde inklusive der Haftpflichtversicherung des bzw. der Tierhalter zu verstehen. In Sömmerungsgebieten, welche durch die Präsenz von Braunbären betroffen sind, wird der Schutz von Bienenständen mit Elektrozäunen gewährleistet. Auch die Beratung und Information der Kantone zu Herdenschutzmassnahmen sowie Herdenschutzhunden wird durch den Bund wahrgenommen, der Organisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung mit dieser Aufgabe betrauen kann. Im **Bereich der landwirtschaftlichen Nutzfläche**, also ausserhalb des Sömmerungsgebiets, ist der Schutzbedarf deutlich geringer als im Sömmerungsgebiet. Dies gilt besonders für die Hügel- und die Talzone. Auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Berggebietes (Bergzonen I-IV) soll der Schutz mit Hilfe gewisser Anpassungen der bereits bestehenden ortsüblichen Zäune (z.B. Elektrifizierung) sichergestellt werden. Wo nötig und vom Kanton vorgesehen, können Herdenschutzhunde eingesetzt werden. Neben präventiven Massnahmen können einzelne schadenstiftende Grossraubtiere ausnahmsweise abgeschossen werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen der Erlasse und Konzepte erfüllt sind. Regulatorische Eingriffe in die Bestände sind nur vorgesehen, wenn eine Grossraubtierart sich als Population etabliert und zu hohe Schäden verursacht hat.

Fazit: Für die Umsetzung eines wirksamen Herdenschutzes erachtet der Bundesrat folgende Fachstellen und Organisationen als notwendig:

- regionale Beratungsstellen zum Herdenschutz (integriert in die landwirtschaftlichen Beratungsstellen der Kantone),
- nationale Fachstelle zum Herdenschutz,
- nationale Fachorganisation zu Herdenschutzhunden,
- Verein Herdenschutzhunde Schweiz.

Die Kantone sind verantwortlich für die Errichtung **regional vernetzter Beratungsstellen** zum Herdenschutz, welche den Herdenschutz planen und diesen in die kantonale landwirtschaftliche Beratung integrieren.

Die **nationale Fachstelle zum Herdenschutz** soll im Auftrag des BAFU und zusammen mit den regionalen Beratungsstellen einen einheitlichen Vollzug im Herdenschutz und dessen Förderung gewährleisten. Sie wird die Kantone im landwirtschaftsbetrieblichen Bereich (Alpplanung, Weideführung) beraten und unterstützen und die interkantonale Koordination der Massnahmen sicherstellen. Die nationale Beratungsstelle konzentriert ihre Beratung auf die vom BAFU als effizient vorgesehenen Herdenschutzmassnahmen (z.B. Schutz der Bienenstände) und führt eine mobile Eingreifgruppe mit Herdenschutzhunden für die kurzfristige Unterstützung bei unvorhergesehenen Schäden. Nicht zum Aufgabenbereich gehören übergeordnete Aufgaben im Zusammenhang mit Herdenschutzhunden (z.B. Umsetzung der BAFU-Richtlinien).

Zur Unterstützung von Bund und Kantonen soll eine neue **nationale Fachorganisation zu Herdenschutzhunden** mit den übergeordneten Aufgaben betraut werden, sind doch der Bund und die Kantone für die Gewährleistung und Kontrolle eines einheitlichen Vollzugs der Rechtsbestimmungen und Richtlinien sowie des Einsatzes der Geldmittel bezüglich Herdenschutzhunde zuständig. Diese Fachorganisation wird für die zuständigen Behörden von Kanton und Bund offizieller Ansprechpartner bezüglich Herdenschutzhunde sein. Die Fachstelle wird folgende Aufgaben übernehmen:

- Regelung des Beitragswesens (Beiträge pro Hund und Züchterbeiträge);
- Sicherstellung der Einhaltung der Richtlinien des BAFU;
- Durchführung von Sachkundenachweise in Theorie und Praxis;
- Unterstützung bei der Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen leisten;
- Beratung der Kantone und der betroffenen Landwirte zum rechtskonformen Einsatz von Herdenschutzhunden und bei Schadenfällen;
- Begleitung der Landwirte bei der Umsetzung kantonaler Verfügungen;
- Verfassen von Gutachten und Bereitstellung der Grundlagen für Bund und Kantone;
- Durchführung von risikobasierten Stichproben-Kontrollen;
- Koordination von Forschungs- und Förderungsprojekten (z.B. zur Effizienz der Hunde);
- Publikation der Einsatzgebiete der Herdenschutzhunde und Führen der Vorfallprotokolle;
- Unterstützung der nationalen Organisationen zu Zucht und Ausbildung von Herdenschutzhunden (z.B. Verein Herdenschutzhunde Schweiz) und Aufsicht über diese Organisationen.

Für diese Aufgaben sollen der Fachstelle regionale Herdenschutzhunde-Expertinnen und -Experten in Gebieten mit Raubtierpräsenz (z.B. Ostschweiz, Zentralschweiz, Nordwestalpen, Romandie und Tessin) sowie ein Experte oder eine Expertin für die nationale Koordination zur Verfügung stehen. Diese Hundeexperten stellen ein wichtiges Bindeglied zwischen den Behörden und den Herdenschutzhunde-Haltern dar.

Daneben hat der **Verein Herdenschutzhunde Schweiz** die adäquate Zucht und Ausbildung geeigneter Herdenschutzhunde entsprechend den Richtlinien des BAFU sicherzustellen. Ihre Mitglieder setzen sich aus Züchtern und Haltern von Herdenschutzhunden zusammen. Die Organisation vertritt die Interessen der Herdenschutzhundehalterinnen und -halter und fördert den rechtskonformen Einsatz von Herdenschutzhunden. Gleichzeitig sorgt die Organisation für die Beratung, Schulung und Weiterbildung der Züchter und Halter, vertritt deren Anliegen und sorgt für eine kollektive Rechtsschutzversicherung ihrer Mitglieder. Das BAFU hat im Rahmen von Leistungsvereinbarungen diese Aufgaben zurzeit an den «Verein Herdenschutzhunde Schweiz» übertragen. Weitere Vereinsbildungen in diesem Bereich sind möglich.

Richtlinien des Bundes zum zukünftigen Herdenschutz: Als Aufsichtsbehörde steht das BAFU in der Pflicht, eine einheitliche Praxis im Herdenschutz umzusetzen. Die nachfolgend umschriebenen Richtlinien sollen dies gewährleisten und als Arbeitshilfe für eine möglichst einheitliche und effiziente Umsetzung dienen. Berücksichtigen die Vollzugsbehörden diese Vollzugshilfen, können sie davon ausgehen, dass sie das Bundesrecht rechtskonform vollziehen. Die Richtlinien sollen bis Mai 2014 vom BAFU ausgearbeitet und als Vollzugshilfe für ein Probejahr veröffentlicht; später

sollen sie nötigenfalls angepasst werden. Es ist geplant, sie auf dem 1. April 2015 als definitive Vollzugshilfen zu erlassen. Dabei wird der Bund die folgenden zwei Richtlinien erlassen:

- 1) **Richtlinie zur Planung und Umsetzung des Herdenschutzes in der Schweiz:** Mit dieser Vollzugshilfe verfolgt das BAFU das Ziel, den Kantonen und den vom BAFU mandatierten Fachstellen bzw. Organisationen eine Arbeitshilfe zur effizienten Planung des Herdenschutzes zur Verfügung zu stellen. Ausserdem soll damit ein interkantonal möglichst einheitliches Vorgehen beim Einsatz von Bundesmitteln gefördert werden. Im Wesentlichen deckt diese Richtlinie die räumliche Planung des Herdenschutzes ab sowie die landwirtschaftliche Betriebsplanung im Hinblick auf den Herdenschutz in und ausserhalb der Präventionsperimeter. Das BAFU stellt in Zusammenarbeit mit der nationalen Fachstelle zum Herdenschutz im Zusammenhang mit der Richtlinie zudem Merkblätter und Formulare zur Umsetzung der Herdenschutzmassnahmen zur Verfügung.
- 2) **Richtlinie zu Zucht, Ausbildung sowie Haltung und Einsatz von Herdenschutzhunden in der Schweiz:** In Zusammenarbeit mit den für Herdenschutzhunde relevanten Stellen und Organisationen wird das BAFU eine Richtlinie zur Hundequalität (Zucht und Ausbildung) und zum Risikomanagement (Meldung, Haltung und Einsatz) erarbeiten. Die Richtlinie soll auch Aspekte wie z.B. Informationen über die Hunde sowie Bekanntmachung der Einsatzgebiete vermitteln. Für die Halter der Herdenschutzhunde, welche vom BAFU gefördert werden, soll die Einhaltung der Richtlinie den Nachweis der Rechtskonformität des Hundeeinsatzes erleichtern, so dass sie ihre Sorgfaltspflichten im Umgang mit Herdenschutzhunden erfüllen bzw. erfüllt haben. Das Einhalten dieser Anforderungen ist Bedingung für die Ausrichtung von Förderbeiträgen durch das BAFU.

9 Ressourcenbedarf und Finanzierung des zukünftigen Herdenschutzes in der Schweiz

Gesamtkosten im Jahre 2013: Das BAFU wendet aktuell für den Herdenschutz die folgenden Mittel auf: ordentliche Herdenschutzberatung für die Kantone: 900'000 Franken; Pilotprojekt im Bereich Förderung und Kontrolle der Zucht, Ausbildung und Einsatz von Herdenschutzhunden: 400'000 Franken; ausserordentliche Förderung der kantonalen Schafalplaner: 200'000 Franken. Insgesamt ergibt dies einen Betrag von 1'500'000 Franken. Wesentliche Teile dieser Gelder (700'000 Franken) dienen dabei der Neuentwicklung und Neukonzeptionierung des Herdenschutzhunde-Wesens und dem Aufbau der notwendigen Strukturen zur Umsetzung der Motionen 09.3814 und 10.3242.

Gesamtkosten ab 2014: Der grosse Kostenanstieg in den Jahren 2014 und v.a. 2015 ist dadurch bedingt, dass es die vorliegende Ordnungsrevision umzusetzen gilt, was die Neuorganisation des Herdenschutzwesens nach sich zieht. Der Anstieg der Kosten im Jahre 2015 ist mit dem Inkrafttreten der definitiven Richtlinien zum Herdenschutz zu erklären, was nach einer intensiven Grundüberwachung der gesamten Herdenschutzhunde-Population rufen wird. In den nachfolgenden Jahren wird der Bestand an Herdenschutzhunden infolge der Ausbreitung des Wolfes sowie dessen dauerhafteren Ansiedlung und neuer Rudelbildung zunehmen, was die Kostenzunahme ab 2015 erklärt. Die detaillierte Aufschlüsselung der voraussichtlichen Kosten (in Franken) ergibt folgendes Bild:

Jahr	Anzahl Herdenschutzhunde	Herdenschutzhunde	Fachorganisation Herdenschutzhunde	Fachstelle Herdenschutz	Total
2014	240	720000.-	500000.-	680000.-	1900000.-
2015	270	1020000.-	1200000.-	680000.-	2900000.-
2016	300	1120000.-	1100000.-	680000.-	2900000.-
2017	330	1120000.-	1100000.-	680000.-	2900000.-

Aufteilung der Gelder: Von den Beiträgen wird im Durchschnitt über die nächsten vier Jahre gleichviel Geld als Unterstützung an die Landwirte fliessen wie als Unterstützung an die Behörden

der Kantone und des Bundes. Rund ein Fünftel der Aufwände wird dabei der verbesserten Ausbildung und Sozialisierung der Herdenschutzhunde zu Gute kommen.

	Anteil Kosten*
Unterstützung Landwirte	45%
Unterstützung Kantone / Bund	45%
Weiterentwicklung Herdenschutz	10%

Vom Total kommen rund 20% der verbesserten Ausbildung der Herdenschutzhunde zu Gute.

Glossar und Definitionen

Abb.:	Abbildung
Abs.:	Absatz
AGRIDEA:	Schweizerische Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums (Lausanne)
AP 14-17:	Agrarpolitik 2014-2017
Art.:	Artikel
BAFU:	Bundesamt für Umwelt
BBl:	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BeK:	Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (SR 0.455), sog. Berner Konvention
BGE:	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Leitentscheide)
BGer:	Schweizerisches Bundesgericht (Lausanne)
BLW:	Bundesamt für Landwirtschaft
Bsp.:	Beispiel
Bst.:	Buchstabe
BUWAL:	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (heute BAFU)
BV:	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVET:	Bundesamt für Veterinärwesen
bzw.:	beziehungsweise
ca.:	zirka
CHF:	Schweizer Franken
d.h.:	das heisst
DZV:	Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung), Entwurf vom 8. April 2013
E.:	Erwägung
eidg.:	eidgenössische(e)
etc.:	et cetera (und so weiter)
evtl.:	eventuell
f./ff.:	und folgende Seite(n)
Fn.:	Fussnote
FWG:	Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704)
FWV:	Verordnung über Fuss- und Wanderwege vom 26. November 1986 (SR 704.1)
HSH:	Herdenschutzhund(e)
HSH-CH:	Verein Herdenschutzhunde Schweiz
insbes.:	insbesondere
i.V.m.:	in Verbindung mit
JSG:	Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz) vom 20. Juni 1986 (SR 922.0)
JSV:	Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung) vom 29. Februar 1988 (SR 922.01)

KORA:	Koordinierte Forschungsprojekte zur Erhaltung und zum Management der Raubtiere in der Schweiz (Muri)
LBV:	Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung) vom 7. Dezember 1998 (SR 910.91)
LwG:	Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz) vom 29. April 1988 (SR 910.1)
NHG:	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
Nr.:	Nummer(n)
OR:	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
rev.:	revidiert(e/en)
S.:	Seite(n)
SKN:	Sachkundenachweis
SöBV:	Verordnung über Sömmerungsbeiträge (Sömmerungsbeitragsverordnung) vom 14. November 2007 (SR 910.133)
SR:	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB:	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311)
TSchG:	Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (SR 455)
TSchV:	Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (SR 455.1)
TSG:	Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (SR 916.40)
TSV:	Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (SR 916.401)
u.a.:	unter anderem/n
UREK NR:	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie, Nationalrat
UREK SR:	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie, Ständerat
usw.:	und so weiter
z.B.:	zum Beispiel
ZGB:	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.:	Ziffer
z.T.:	zum Teil

Anhang mit vertiefenden Erläuterungen

1 Auftrag, Vorgehen und Aufbau

1.1 Motion 10.3242 zum Herdenschutz vom 19. März 2010

Eingereichter Text¹

«Der Bundesrat wird beauftragt, im Zusammenhang mit der massiven Zunahme von Grossraubtieren in der Schweiz folgende Forderungen umzusetzen:

1. Die anfallenden Kosten für den Herdenschutz sind vom Bund zu tragen.
2. Die Haftungsproblematik bei Übergriffen von Herdenschutzhunden ist vom Bund zu regeln.
3. Für Herdenschutzhunde führt der Bund ein Monitoring ein.

Begründung

Die Grossraubtiere breiten sich in der Schweiz weiter aus. Wir hatten bereits wildlebende Bären in unserem Land, die vermutlich wieder kommen werden. Der Wolfsbestand in der Schweiz nimmt deutlich zu. Erste weibliche Tiere sind festgestellt worden. Das lässt auf erste Rudelbildungen von Wölfen schliessen. Damit werden die ersten Geburten aus Paarungen von wildlebenden Wölfen nur noch eine Frage der Zeit sein. Besonders die Schaf- und Ziegenherden, aber auch Mutterkuhherden werden von den Grossraubtieren in der Schweiz immer stärker bedroht. Zahlreiche Tiere wurden bereits gerissen, und die Gefahr einer Zunahme von Übergriffen durch die Grossraubtiere nimmt mit den wachsenden Beständen an Grossraubtieren massiv zu. Die Bauern haben darauf mit umfassenden Herdenschutzmassnahmen reagiert, darunter auch mit Herdenschutzhunden. Die Probleme mit dem Herdenschutz sind bedeutend komplexer und kostspieliger als anfänglich angenommen. Es kann nicht sein, dass die Bauern die Mehrkosten infolge der Einwanderung von Grossraubtieren zu tragen haben. Der Bund muss die Kosten für den Herdenschutz übernehmen, wobei die Aufwendungen nicht dem Landwirtschaftsbudget belastet werden dürfen. Ebenfalls ungeklärt ist die Haftungsfrage bei Übergriffen von Herdenschutzhunden auf Menschen oder auf andere Tiere. Sie muss klar geregelt werden. Ein Herdenschutzhund ist ein schwer einschätzbarer Risikofaktor. In Einzelfällen wurden Touristen beim Betreten der Schafweiden von Herdenschutzhunden angegriffen und verletzt. Auch andere Hunde wurden attackiert und verletzt. Die Landwirte halten Herdenschutzhunde nicht aus lauter Freude, sondern weil ihnen diese als Schutz gegen Grossraubtiere aufgezwungen wurden. Dass sie nun das Risiko für eventuelle Übergriffe alleine tragen sollen, ist unbegreiflich und ungerecht. Wir verlangen, dass der Bund als Unterzeichner der Berner Konvention über den Schutz der Grossraubtiere in diesem Bereich mehr Verantwortung übernimmt.»

Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 12. Mai 2010 die Ablehnung der Motion, welche jedoch vom Parlament an ihn zur Umsetzung überwiesen wurde. Der Bundesrat verwies auf seine Antwort auf die Motion 09.3814, «Planung der Alpbewirtschaftung» betreffend Finanzierung und rechtliche Absicherung. Bezüglich Haftpflicht und Monitoring sah der Bundesrat angesichts der bestehenden Regelungen keinen weiteren Handlungsbedarf. Die eidgenössischen Räte nahmen die Motion im Jahre 2011 mit folgender Änderung an: «Der Bundesrat wird beauftragt, im Zusammenhang mit der massiven Zunahme von Grossraubtieren in der Schweiz folgende Massnahmen umzusetzen: 1) Erarbeitung eines Berichts über Lösungswege zur längerfristigen Finanzierung der Herdenschutzmassnahmen und deren rechtlicher Absicherung. Dabei ist auch die Haftungsproblematik bei Übergriffen von Herdenschutzhunden zu thematisieren. 2) Für Herdenschutzhunde führt der Bund ein Monitoring ein.»

1.2 Einbezug weiterer Motionen

1.2.1 Motion 09.3814 zur Planung der Alpbewirtschaftung vom 23. September 2009

Eingereichter Text²

¹ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103242.

«Der Bundesrat wird beauftragt, die Gesetzgebung im Bereich der Landwirtschaft so zu ändern, dass der Bund innert nützlicher Frist in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Planung der Alpbewirtschaftung erstellen muss, welche eine Beurteilung des möglichen Herdenschutzes vor Raubtieren und dessen Finanzierung für die gesamte Schweiz einheitlich aufzeigt. Diese Alpbewirtschaftungsplanung soll Grundlage sein für eine erleichterte Regulierung der Raubtierbestände in nicht schützaren Alpen.»

In seiner Stellungnahme vom 27. November 2009 beauftragte der Bundesrat das Bundesamt für Umwelt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Landwirtschaft Lösungswege zur längerfristigen Finanzierung der Herdenschutzmassnahmen und deren rechtliche Absicherung zu erarbeiten.

1.2.2 Motion 10.3008 UREK zur Verhütung von Grossraubtierschäden vom 2. Februar 2010

Eingereichter Text³

«Der Bundesrat wird ersucht, zur Verhütung von grossen Schäden durch die geschützten Grossraubtierarten Luchs und Wolf Artikel 4 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (SR 922.01), der die Regulierung von Beständen geschützter Arten regelt, so zu ändern, dass die Kantone neu mit vorheriger Zustimmung des Bundesamtes für Umwelt auch bei grossen Schäden an Nutztierbeständen und hohen Einbussen bei der Nutzung ihrer Jagdregale befristete Massnahmen zur Regulierung geschützter Tierarten treffen können.»

1.2.3 Motion 10.3264 zur Revision von Artikel 22 der Berner Konvention vom 19. März 2010

Eingereichter Text⁴

«Im Schweizer Recht und nach ständiger Praxis kann ein Gesetz jederzeit revidiert werden, wenn es die Umstände erfordern. Ein internationales Übereinkommen hat in der Schweiz Gesetzeskraft und muss folglich angepasst werden können, wenn sich die Situation, die bei der Ratifikation vorlag, offensichtlich verändert hat.

Der Wortlaut von Artikel 22 des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention) schliesst aus, dass ein Staat seine bei der Unterzeichnung der Konvention eingegangenen Verpflichtungen anpasst. Doch der Wolf ist nicht mehr eine vom Aussterben bedrohte Art, und in der Schweiz hat sich die Situation verändert, seit die eidgenössischen Räte die Konvention im Jahr 1980 genehmigt haben.

Daher wird der Bundesrat beauftragt, die nötigen Schritte für eine Änderung von Artikel 22 der Berner Konvention zu unternehmen. Ein Unterzeichnerstaat soll jederzeit Vorbehalte zu seiner ursprünglich eingegangenen Verpflichtung anbringen können. Der Bundesrat soll dem ständigen Ausschuss der Konvention einen Änderungsvorschlag zur Anpassung und Ergänzung von Artikel 22 unterbreiten, wonach es jedem Unterzeichnerstaat möglich sein soll, auch nach der Unterzeichnung der Konvention Vorbehalte anzubringen.

Wird diese Änderung angenommen, soll der Bundesrat den folgenden Vorbehalt anbringen:

"In der Schweiz darf der Wolf (*Canis lupus*) gejagt werden, damit sein negativer Einfluss auf andere Arten in Grenzen gehalten werden kann und starke negative Auswirkungen auf Nutztiere, auf alle anderen Güter und auf Jagd und Tourismus verhindert werden können."

Wird die Änderung abgelehnt, soll der Bundesrat die Berner Konvention kündigen. So kann er bei einer erneuten Ratifikation die nötigen Vorbehalte anbringen.»

Am 29. Januar 2013 teilte die Berner Konvention dem BAFU in einem offiziellen Schreiben den ablehnenden Entscheid mit, ergänzt mit Empfehlungen zum Umgang mit schadenstiftenden Wölfen⁵.

1.2.4 Motion 10.3605 zum Grossraubtiermanagement vom 18. Juni 2010

Eingereichter Text⁶

² http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093814.

³ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103008.

⁴ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103264.

⁵ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09413/12955/index.html?lang=de>.

«Der Bundesrat wird beauftragt, ein langfristiges und international abgestimmtes Grossraubtiermanagement in die Wege zu leiten und die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, um Schäden von Wolf, Luchs und Bär langfristig zu minimieren und gleichzeitig die internationalen Verpflichtungen einzuhalten, wie dies Frankreich vormacht.»

1.3 Vorgehen

Wie erwähnt, beauftragt die Motion 10.3242 den Bundesrat einen Bericht zu erarbeiten der die Lösungswege zur längerfristigen Finanzierung der Herdenschutzmassnahmen aufzeigt. In diesem Sinne ist der Finanzbedarf des Bundes aufzuzeigen. Dazu müssen die folgenden, relevanten Parameter bekannt sein:

- Grossraubtiere, vor denen es zu schützen gilt: Arten, Verbreitung und Bestand;
- Wildschäden, welche effektiv durch Grossraubtiere verursacht werden;
- Landwirtschaftliche Güter, welche es zu schützen gilt: landwirtschaftliche Fläche, Nutztiere und Betriebe;
- Herdenschutzmassnahmen, welche wirksam vor solchen Wildschäden schützen;
- Rechtliche Grundlagen und Risiken im Zusammenhang mit dem Herdenschutz sowie Revisionsvorschläge zur Stärkung des Herdenschutzes.

1.4 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht besteht aus einer Zusammenfassung, einem Kurzbericht und einem Anhang vertiefenden Erläuterungen, Abbildungen und Tabellen. Er geht aus von den Entwicklungen bei den einheimischen Grossraubtieren und den durch sie verursachten Schäden sowie von Bestand, Haltung und Sömmerung von Nutztieren in der Schweiz. Danach werden die Erfahrungen mit der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz und mit konkreten Massnahmen zum Herdenschutz dargestellt. Anschliessend folgt eine Erläuterung der rechtlichen Grundlagen zur Prävention und Entschädigung von Nutztierschäden durch Grossraubtiere. Weitere Rechtsfragen zur Haftung des Tierhalters, zum Zutrittsrecht und zur Wanderweggesetzgebung, zum Tier- und Seuchenschutz, zur kantonalen Hundegesetzgebung und zu strafrechtlichen Aspekten werden erörtert. Schliesslich wird der zukünftige Herdenschutz in der Schweiz skizziert (Organisation, Massnahmen), und dessen Ressourcenbedarf und Finanzierung werden aufgezeigt. Nachfolgend wird das Wort «Herdenschutzhund(e/es/en)» jeweils mit HSH abgekürzt.

2 Entwicklung bei den einheimischen Grossraubtieren und den von ihnen verursachten Schäden

2.1 Rückkehr der einheimischen Grossraubtiere in die Schweiz und entstehende Konflikte

Die Grossraubtiere Luchs, Wolf und Braunbär sind in der Schweiz einheimische Tierarten und damit natürlicher Bestandteil der Schweizer Fauna. Allerdings wurden sie im Laufe der letzten Jahrhunderte von den Menschen systematisch verfolgt, und im frühen 20. Jahrhundert waren sämtliche Grossraubtiervorkommen in der Schweiz erloschen. Grund für die Ausrottung war insbes. der Konflikt mit der Nutztierhaltung. Als Folge der unkontrollierten Jagd und dem Verlust geeigneter Lebensräume durch grossräumige Entwaldung waren im ausgehenden 19. Jahrhundert die Schalenwildbestände in der Schweiz verschwunden oder stark reduziert. Die Grossraubtiere hatten keine natürlichen Beutetiere mehr zur Verfügung und wichen auf die Nutztiere aus. Zu dieser Zeit bestand die Bevölkerung der Schweiz zu einem Grossteil aus Bauern, welche häufig arm waren und wenige Nutztiere besaßen. Der Verlust eines Nutztieres konnte für den Besitzer schwerwiegend sein. Die verbesserten Mittel zur Bekämpfung der Grossraubtiere, v.a. die Schusswaffen, und das Aufkommen des Gifts Strychnin im 19. Jahrhundert besiegelten ihr Schicksal.

Aufgrund der Unterschutzstellung der Grossraubtiere in Europa fand in den letzten 50 Jahren eine allmähliche Wiederausbreitung dieser Tierarten statt. Dabei kehrten sie auch in die Schweiz zu-

⁶ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103605.

rück. Die erste Grossraubtierart, die bei uns wieder auftauchte, war der Luchs (ab 1971), gefolgt von Wolf (ab 1995) und Braunbär (ab 2005) und jüngst auch vom Goldschakal (Erstbeobachtung 2011). Auch nach schweizerischem Recht zählen diese Grossraubtiere zu den geschützten Tierarten (dazu Ziff. 6.1). Die Rückkehr der Grossraubtiere in die Alpen wird allerdings auch im 21. Jahrhundert von bedeutenden Konflikten begleitet. Besonders betroffen ist die landwirtschaftliche Nutztierhaltung, da Grossraubtiere wirtschaftliche Einbussen infolge getöteter Nutztiere verursachen. Dadurch entstehen zusätzliche Aufwendungen wegen notwendig werdender Präventionsmassnahmen.

2.2 Aktuelle und zukünftig mögliche Verbreitung und Bestand der Grossraubtiere in der Schweiz

Eine Grundlage zur Berechnung der längerfristig notwendigen Präventionsmassnahmen bilden die mögliche Verbreitung und die künftige Entwicklung beim Bestand der Grossraubtiere. Im Folgenden wird für jede der in der Schweiz vorkommenden Grossraubtierarten Luchs, Wolf, Braunbär und Goldschakal die Rückkehr der Art und die aktuelle sowie zukünftig mögliche Situation bezüglich Verbreitung und Bestand aufgezeigt.

Weil insbes. die Landwirtschaft durch die Rückkehr der Grossraubtiere betroffen ist, wird die zukünftig mögliche Verbreitung der Grossraubtiere im Kontext der landwirtschaftlich genutzten Fläche aufgezeigt. In der Schweiz wird die landwirtschaftliche Nutzfläche (LN-Fläche) gemäss Landwirtschaftsgesetz (Art. 4 LwG) und landwirtschaftlicher Zonen-Verordnung (Art. 1) nach erschwerenden Produktionsbedingungen in zwei Gebiete mit verschiedenen Zonen aufgeteilt: 1) das Berggebiet mit vier Bergzonen und 2) das Talgebiet mit einer Hügel- sowie einer Talzone (Abb. 1, Tabelle 1). Das Sömmerungsgebiet liegt ausserhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

2.2.1 Luchs

Rückkehr in die Schweiz

Innerhalb von 200 Jahren wurde der eurasische Luchs bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausgerottet. Nach 150 Jahren Abwesenheit trat der Luchs erstmals wieder in der Schweiz in Erscheinung, als der Kanton Obwalden im Jahre 1971 aufgrund eines Bundesratsbeschlusses (1967) die ersten Luchse aus den Karpaten aussetzte. Auf diese Erstaussetzung folgten weitere behördlich bewilligte Aussetzungsaktionen in den Alpen (Kantone Obwalden und Waadt) sowie im Jura (Kanton Neuenburg). Einzelne Aussetzungen von Luchsen wurden ohne behördliche Bewilligung von Privatpersonen vorgenommen und wären nach heutigem Recht illegal. Mit der Totalrevision des eidg. Jagdgesetzes (1986) wurden solche Aussetzungen von Wildtieren ohne Bewilligung des Bundes verboten. Insgesamt waren zu dieser Zeit schätzungsweise 25-30 Luchse ausgesetzt worden. Danach breitete sich der Luchs über die Zentral- und Westalpen sowie den südlichen Jura aus. Die letzte behördlich bewilligte Aussetzungsaktion wurde von den Kantonen Zürich, St. Gallen und Thurgau ausgeführt, welche ab 1998 mit dem Projekt LUNO (Luchsumsiedlung Nordostschweiz) in der Nordostschweiz eine Luchspopulation durch Umsiedlungen vom Jura und den Alpen gründeten.

Aktuelle Verbreitung und Bestand

Aktuell beheimatet die Schweiz rund 160 Luchse (älter als ein Jahr alt), welche sich auf zwei geografisch durch das Mittelland getrennte Bestände im Jura (rund 50 Luchse) und in den Alpen (rund 110 Luchse) verteilen (Abb. 2, Tabelle 2). Der Schweizer Bestand im Jura ist durchgehend mit dem Bestand im französischen Jura verbunden. Zurzeit befindet sich die grösste Population in den Nordwestalpen.

Zukünftig mögliche Verbreitung und Bestand

Die Schätzungen für das zukünftig mögliche Verbreitungsgebiet des Luchses in der Schweiz basiert auf Beobachtungen der vergangenen 40 Jahre. Sie zeigen auf, dass der Luchs auf den deckungsreichen Wald als Lebensraum angewiesen ist. In den kommenden Jahren ist mit einer Ausbreitung des Luchses in die östlichen und südlichen Alpen sowie mit einem Zusammenwachsen des noch isolierten Bestands in der Nordostschweiz zu rechnen (Abb. 2). Die Ausbreitung im Jura dürfte grösstenteils abgeschlossen sein. Eine Besiedlung des Sömmerungs- sowie des Berggebiets erscheint am wahrscheinlichsten. Obwohl im Sommer 2012 im Mittelland (bei Yverdon-les Bains) die erste Luchsreproduktion nachgewiesen wurde, rechnet man nach heutigem Erkenntnis-

stand kaum mit einer Besiedlung der dicht von Menschen besiedelten Talzone. Mit dem sporadischen Auftauchen von Einzeltieren ist aber zu rechnen (Abb. 2). Bei einer vollständigen Besiedlung des potenziellen Lebensraums könnte die Schweiz schätzungsweise 400 bis 450 Luchse beheimaten.

2.2.2 Wolf

Rückkehr in die Schweiz

Ende des 19. Jahrhunderts verschwand der Wolf aus den letzten Regionen der Schweiz: 1870 aus dem Wallis, 1872 aus dem Tessin, 1874 aus Solothurn und 1890 aus dem nördlichen Jura. Ähnliche Szenarien spielten sich auch in den umliegenden Alpenländern ab. Nur in Italien überlebte eine Population von rund 100 – 200 Tieren im Apennin-Gebirge in der Region der Abruzzen. Mit der gesetzlichen Unterschutzstellung des Wolfes in Italien im Jahre 1976 sowie der Ausdehnung der Wälder, dem Anstieg der Beutetierpopulationen und der Landflucht begann sich die Kernpopulation wieder auszudehnen. 1992 tauchte der erste Wolf in den italienischen Alpen auf, und in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden die ersten Wölfe in den französischen Alpen nachgewiesen. Heute leben rund 250 Wölfe in 30 Rudeln in Frankreich. Seit dem ersten Nachweis eines Wolfes im Kanton Wallis im Jahre 1995 wandern Wölfe durch natürliche Ausbreitung aus Frankreich und Italien regelmässig wieder in die Schweiz ein.

Aktuelle Verbreitung und Bestand

Anhand von Erfahrungen aus der Schweiz und dem benachbarten Ausland erfolgt die Wiederbesiedlung einer Region durch den Wolf in drei Phasen. In der ersten Phase wandern junge männliche Wölfe ein, die auf der Suche nach einem geeigneten Territorium weit umherziehen und bei geeigneten Nahrungsbedingungen sesshaft werden. In der zweiten Phase wandern Wölfinnen ein, und die ersten Paare bilden sich, die sich auch fortpflanzen. In der dritten Phase breitet sich der Wolf flächig aus, und eine regelmässige Vermehrung führt zur punktuellen Abwanderung in neue Gebiete. Die Schweiz befindet sich momentan in der zweiten Phase der Wiederbesiedlung, wobei Einzelwölfe schon in den Kantonen Wallis, Graubünden, Tessin, Bern, Waadt, Freiburg sowie in der Zentralschweiz in Luzern, Uri, Nidwalden, Schwyz und Obwalden festgestellt wurden. Es wird angenommen, dass die Mehrheit der einwandernden Wölfe das Val Ferret in den Walliser Alpen als Einwanderungsachse benutzt. Aktuell wird der Wolfsbestand in der Schweiz auf etwa 20 Tiere geschätzt (Abb. 3). Dazu gehört auch das erste Rudel, welches im Jahre 2012 im Gebiet des Calandas, Kanton Graubünden, gegründet wurde. Im Mai 2013 wurde sodann der erste Wolf im Jura, im Kanton Neuenburg nachgewiesen. Im Jura dient wahrscheinlich die Gegend von La Dôle als Eingangspforte für einwandernde Wölfe.

Zukünftig mögliche Verbreitung und Bestand

Obwohl Wölfe fast überall leben können, zeigen die bisherigen Beobachtungen aus den umliegenden Alpenländern, dass sich die Tiere vorwiegend an gut bewaldete Berggebiete halten. Für die Schätzung des möglichen Verbreitungsgebiets in der Schweiz wurde auf Beobachtungen aus den französischen und italienischen Alpen zurückgegriffen. Am wahrscheinlichsten ist eine Verbreitung im Sömmerungs- und Berggebiet. Das Auftreten von Wolfsrudeln in der Tal- und Hügelzone ist nach heutigem Wissen eher unwahrscheinlich. Da aber Beobachtungen von besenderten Wölfen aus unseren Nachbarländern zeigen, dass einzelne Wölfe mehrere hundert Kilometer innerhalb weniger Monate zurücklegen können, ist das Auftauchen von umherziehenden Einzeltieren überall möglich. Falls sich die zukünftige Wolfspopulation ungehindert entwickeln könnte und das mögliche Verbreitungsgebiet vollständig besiedelt würde, könnten dereinst bis zu 300 Wölfe in der Schweiz leben, verteilt auf ca. 50-60 Rudel.

2.2.3 Braunbär

Rückkehr in die Schweiz

Anfang des 20. Jahrhunderts hielt sich der Braunbär nur noch im südöstlichen Teil der Schweiz, im Unterengadin, Val Müstair und im Val dal Spöl auf. Mit dem letzten Abschuss im Kanton Graubünden im Jahre 1904 und der letzten Sichtbeobachtung im Jahre 1923 wurde der Braunbär in der Schweiz endgültig ausgerottet. Auch in den benachbarten Alpenländern wurde der Braunbär systematisch verfolgt, lediglich in Slowenien sowie im italienischen Trentino konnten sich Ende des 20. Jahrhunderts kleinere Restbestände halten. Um den Bestand des gefährdeten Alpenbären im

Trentino zu stärken, wurden im Rahmen eines von der EU finanzierten Projekts zwischen 1999 und 2002 im italienischen Nationalpark Adamello-Brenta zehn dinarische Bären aus Slowenien ausgesetzt. Heute besteht der kleine, isolierte Bestand im Trentino aus rund 45 Braunbären. In der Schweiz hingegen gibt es kein Bärenansiedlungsprojekt, denn Braunbären sollen auf natürliche Art und Weise zuwandern. Ende Juli 2005 tauchte der erste Bär nach hundert Jahren Abwesenheit wieder in der Schweiz auf, im Nationalpark im Kanton Graubünden.

Aktuelle Verbreitung und Bestand

Seit 2005 sind schätzungsweise 21 männliche Braunbären vom Trentino abgewandert, davon wurden acht Bären im Kanton Graubünden nachgewiesen (Tabelle 3). Diese Bären hielten sich insbes. im Val Müstair, Unterengadin, Val Poschiavo, Oberengadin sowie im Albula-Gebiet auf. Die meisten Bären wanderten wieder ab und zwei wurden aufgrund ihres risikoreichen Verhaltens gemäss Konzept Bär Schweiz abgeschossen (JJ3 und M13). Trotz der Überwinterung von drei Bären hat sich bis anhin noch kein Tier länger als zwei Jahre in der Schweiz aufgehalten (Tabelle 3).

Zukünftig mögliche Verbreitung und Bestand

Durch seine Anpassungsfähigkeit kann der Braunbär sehr unterschiedliche Lebensräume nutzen, doch bevorzugt werden gemäss Beobachtungen aus dem Trentino und Slowenien grossräumig bewaldete und vom Menschen eher dünn besiedelte sowie meist gebirgige Gebiete. In der Schweiz dienen insbes. das Val Müstair, die Region Zernez sowie das Val Poschiavo als mögliche Einwanderungsrouten für Braunbären (Abb. 4). Da der Bestand im Trentino jährlich weiter wächst, können jederzeit weitere männliche Einzelbären einwandern. Am wahrscheinlichsten ist eine Einwanderung von Braunbären vorerst ins Ober- und Unterengadin, in das Albula-Gebiet sowie in Teile des Hinterrheins und in die Bündner Südtäler (Poschiavo, Bergell und Mesocco) (Abb. 4). In einem zweiten Schritt ist mit einzelnen Braunbären in den restlichen Regionen des Kantons Graubünden sowie im nordöstlichen Tessin zu rechnen. Obwohl in der Schweiz durchaus geeigneter Lebensraum zur Verfügung steht, werden mittelfristig wahrscheinlich nur Einzelbären vorkommen. Da Braunbärinnen nur langsam vom Trentino abwandern dürften, ist in absehbarer Zeit in der Schweiz nicht mit regelmässiger Reproduktion zu rechnen.

2.2.4 Goldschakal

Erstauftreten und zukünftig mögliche Verbreitung in der Schweiz

Ursprünglich war der Goldschakal in grossen Teilen Afrikas, Arabiens, Indiens, des Nahen Ostens bis in die Türkei heimisch. Durch seine Unterschutzstellung, die Klimaerwärmung, sowie die vom Menschen reduzierten Wolfsbestände (der Wolf gehört zu seinen Feinden und verdrängt ihn) breitet sich der Goldschakal sprunghaft über die arabische Halbinsel und die Türkei nach Westeuropa aus. Seit den 1980er-Jahren wandert er vermehrt über Kroatien, Slowenien und Ungarn nach Österreich, Italien und Deutschland ein (Abb. 5). Im November und Dezember 2011 wurde ein Goldschakal erstmals in der Schweiz von Fotofallen in den Kantonen Bern, Freiburg und Waadt erfasst. Aufgrund seiner natürlichen Arealausweitung bis in unser Land sowie wegen seiner Seltenheit zählt der Goldschakal bei einer Einwanderung in die Schweiz zur einheimischen, geschützten Fauna. Obwohl weitere Einwanderungen jederzeit möglich sind, ist vorläufig kaum mit einer flächigen Verbreitung des Goldschakals in der Schweiz zu rechnen.

2.2.5 Internationale Abstimmung des Grossraubtiermanagements

Weil Grossraubtiere weitläufige Streifgebiete in Anspruch nehmen und sich über nationale Grenzen hinweg bewegen, ist ein aufeinander abgestimmtes Management dieser Arten zwischen den Alpenländern von erheblicher Bedeutung. Zurzeit laufen solche Absprachen auf Ebene der Wissenschaft in Arbeitsgruppen wie der Wolf Alpine Group und der SCALP⁷ sowie auf Ebene der Länder durch die ARGE ALP⁸ und die WISO Plattform⁹ der Alpenkonvention. Die Zusammenarbeit der Alpenländer auf diesen Ebenen funktioniert gut und wird beim zukünftigen Management der Grossraubtiere eine wichtige Rolle spielen.

⁷ SCALP: Status and Conservation of the Alpine Lynx Population.

⁸ Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer; www.argealp.org.

⁹ Wildlife and Society – Plattform Grosse Beutegreifer, wildlebende Huftiere und Gesellschaft: <http://www.alpconv.org/de/organization/groups/WGCarnivores/default.html>.

2.2.6 Schlussfolgerungen zur zukünftig möglichen Verbreitung der Grossraubtiere in der Schweiz

Die Analyse der zukünftig möglichen Verbreitung der Grossraubtiere in der Schweiz zeigt klar auf:

- Beim **Luchs** ist eine Verbreitung in den bewaldeten (Berg-)Gebieten der Voralpen, Alpen, der Alpensüdseite sowie des Juras am wahrscheinlichsten. Deshalb ist v.a. das gesamte Berggebiet von möglicher Luchspräsenz betroffen. In der durch Menschen dicht besiedelten Tal- und Hügelizeone wird keine flächige Verbreitung erwartet, wobei Einzeltiere überall auftauchen können.
- Beim **Wolf** ist eine Verbreitung in den bewaldeten (Berg-)Gebieten der Voralpen, Alpen, der Alpensüdseite sowie des Juras am wahrscheinlichsten. Insbes. ist beim Wolf ein Auftreten im Sömmerungsgebiet sowie nahezu im gesamten Berggebiet sehr wohl möglich. In der durch Menschen dicht besiedelten Tal- und Hügelizeone wird keine flächige Verbreitung erwartet, wobei Einzeltiere überall auftauchen können.
- Beim **Braunbären** wird vorläufig mit der sporadischen Einwanderung von umherstreifenden Einzeltieren in den östlich-zentralen Teilen des Kantons Graubünden und des Nordostens des Kantons Tessin gerechnet.
- Beim **Goldschakal** ist das erratische Auftreten von Einzeltieren möglich.

2.3 Entwicklung der landwirtschaftlichen Schäden, ausgehend von Grossraubtieren in der Schweiz

Eine weitere Grundlage zur Berechnung der in Zukunft notwendigen Präventionsmassnahmen sind die möglichen landwirtschaftlichen Schäden, welche infolge der Präsenz von Grossraubtieren zu erwarten sind. Dabei verursachen die einheimischen Grossraubtierarten unterschiedliche Schäden, z.B. an Nutztieren oder Bienenständen. Risse von Grossraubtieren lassen sich mehrheitlich durch charakteristische Merkmale von anderen Todesursachen unterscheiden. Die Beurteilung eines Risses wird direkt am Fundort durch die kantonale Wildhut durchgeführt. Falls möglich, werden vom frischen Riss Proben entnommen, um den Verursacher des Schadens und dessen Herkunft genetisch nachzuweisen. Nutztierschäden, welche nachgewiesenermassen von Grossraubtieren herrühren, werden den Landwirten vollumfänglich vergütet. Zur Berechnung werden dabei grundsätzlich die Einschätztabelle¹⁰ des schweizerischen Schaf- und Ziegenzuchtverbandes verwendet.

2.3.1 Vom Luchs verursachte Schäden

Im Allgemeinen fallen die *durch Luchse verursachten* landwirtschaftlichen Schäden eher gering aus. Als reiner Fleischfresser ernährt sich der Luchs vorwiegend von Wildtieren, insbes. von Rehen, Gämsen, aber auch Füchsen und Hasen. Luchse «vergreifen» sich nur ab und zu an kleineren Nutztieren wie Schafen, Ziegen, Gehegehirsche wie z.B. Damhirsche sowie Alpakas und Geflügel, niemals jedoch an grösseren Nutztieren wie Rindvieh. In der Regel reisst der Luchs nur ein Nutztier pro Angriff.

Nach der ersten Aussetzung von Luchsen Anfang der 1970er-Jahre traten die ersten Fälle von gerissenen Nutztieren bereits 1973 in der Zentralschweiz auf (Abb. 6). Danach nahm die Anzahl der gerissenen Nutztiere mit der steigenden Anzahl der Luchse in der Schweiz stetig zu und erreichte ihren Höhepunkt im Jahre 2000 mit rund 230 Nutztieren. Die Schäden wurden vorwiegend in der Sömmerungszeit verursacht. Beobachtungen zeigen, dass sich die meisten Luchse nicht für Nutztiere interessieren, dass sich aber einzelne Individuen regelrecht auf Nutztiere spezialisieren können. Nach dem behördlich verfügten Abschuss solcher «Nutztierspezialisten» unter den Luchsen fanden diese regional gehäuften Rissserien an Nutztieren ein Ende. Zwischen 1997 und 2007 wurden sieben solch schadenstiftender Luchse gestützt auf behördliche Abschussbewilligungen erlegt¹¹. Seit 2005 haben sich die durch Luchse verursachten Schäden im Durchschnitt auf jährlich rund 36 Nutztiere eingependelt (Abb. 6). Seit 2005 wurden rund 17 Prozent der Nutztierrisse in der Schweiz durch den Luchs verursacht.

¹⁰ Einschätztabelle für Zuchtschafe: <http://szv.caprovis.ch/files/Verband/Einschätztabelle%20deutsch%20ab%201.1.2013.pdf>
Einschätztabelle für Zuchtziegen: http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/Was_tun/_Entsch_344digungsans_344tze_Ziegeen_2009.xlsx_pdf

¹¹ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09413/09417/index.html?lang=de>.

2.3.2 Vom Wolf verursachte Schäden

Im Gegensatz zum Luchs kann der Wolf in erheblichem Masse landwirtschaftliche Nutztierschäden verursachen. Wie der Luchs ist auch der Wolf ein Fleischfresser und bevorzugt Huftiere. Bei den Wildtieren sind dies insbes. Rotwild aber auch Rehwild, Schwarzwild oder Gämse. Bei den Nutztieren sind v.a. Schafe und Ziegen gefährdet. Wehrhafte, grössere Nutztiere wie Rindvieh, Pferde oder Esel werden dagegen sehr selten gerissen. Beim Jagen selektioniert der Wolf stets die einfach zu reissenden Tiere. In der Natur sind dies kranke, schwache, junge oder alte Tiere. Da bei den Nutztieren das natürliche Abwehr- und Fluchtverhalten der Wildtiere nur schwach ausgeprägt ist und sie tendenziell Gruppen bilden, stellen sie für den Wolf eine leichte Beute dar. Wenn die Nutztiere einer angegriffenen Herde nicht fliehen, kann der Wolf oftmals eine grosse Anzahl Tiere aufs Mal reissen. Wölfe spezialisieren sich kaum auf Nutztiere, sondern ergreifen opportunistisch sich bietende Gelegenheiten zum Reissen ungeschützter Nutztiere.

Seit dem Auftauchen der ersten Wölfe Mitte der 1990er-Jahre wurden mit Ausnahme von 1997 jährlich zwischen 11 und 383 Nutztiere gerissen (im Durchschnitt 160 Nutztiere pro Jahr), davon mehrheitlich Schafe (95 Prozent) (Abb. 7). In wenigen Fällen wurden auch Ziegen angegriffen (5%). Rindvieh war nur in Einzelfällen betroffen. Seit 2005 hat der Wolf rund 74 Prozent der entschädigten Nutztierschäden in der Schweiz angerichtet. Grundsätzlich wurden die Schäden in der Sömmerungszeit verursacht. Von den im Zeitraum 1999 von bis 2012 als Wolfsriss entschädigten Nutztieren handelte es sich bei rund 84 Prozent der Risse um Vorfälle im Sömmerungsgebiet, bei 7 Prozent der Risse waren die Bergzone IV und bei 6 Prozent der Risse die Bergzone III betroffen (Abb. 8). Auf die Bergzone II entfielen 2 Prozent, auf die anderen landwirtschaftlichen Zonen (Bergzone I, Hügelzone und Talzone) hingegen sehr wenige entschädigte Risse (<1 Prozent).

2.3.3 Vom Braunbären verursachte Schäden

Der Braunbär ist im Gegensatz zu Luchs und Wolf ein Allesfresser und ernährt sich vorwiegend vegetarisch von Früchten sowie Beeren, Wurzeln, Kräuter, Insekten und auch Aas. Er kann durchaus landwirtschaftliche Schäden verursachen, denn bietet sich ihm eine günstige Gelegenheit, kann er ungeschützte Nutztiere angreifen, insbes. Schafe und Ziegen, aber auch grössere Tiere wie Esel oder Rinder. Bei solchen Angriffen können oftmals mehrere Tiere geschlagen werden, wenn die restlichen Tiere der Herde nicht fliehen. Aufgrund der legendären Vorliebe des Braunbären für Honig und Bienenmaden sind auch jegliche ungeschützte Bienenstände¹² gefährdet.

Seit 2005 sind bei Bärenübergriffen mehrheitlich Schafe geschlagen worden, wobei sich die Anzahl Nutztiere (im Durchschnitt 19 und zwischen fünf und 49 Nutztieren pro Jahr) auf einem relativ tiefen Niveau bewegt (Abb. 9). Zu den übrigen Nutztieren, die geschlagen wurden, zählen Esel, Lamas und Rindvieh. Nebst Nutztieren wurden auch Bienenstände durch Braunbären beschädigt, wobei bislang weniger als zehn Stöcke pro Jahr betroffen waren. Der Braunbär hat seit 2005 rund 9 Prozent der Nutztierschäden in der Schweiz verursacht.

2.3.4 Gefährdungssituationen des Menschen mit Braunbären und Gegenmassnahmen

Grundsätzlich sind freilebende Braunbären scheue Tiere und können dank ihrem gut entwickelten Geruchs- und Gehörsinn den Menschen meiden. Direkte Begegnungen mit Braunbären kommen selten vor und Bärenangriffe auf Menschen nur in Ausnahmefällen. In den letzten zehn Jahren kam es in ganz Europa zu etwa einem Dutzend Unfällen, mehrheitlich in den Karpaten, im Balkan und dem europäischen Teil Russlands, wo grössere Bärenpopulationen vorkommen. Bei diesen Unfällen kam es wahrscheinlich zu Angriffen auf Menschen, weil die Bären überrascht wurden und sich bedroht fühlten.

Braunbären können jedoch ihre Scheu vor Menschen verlieren, wenn sie sich an anthropogene Nahrungsquellen gewöhnen. Dadurch kann eine Futterkonditionierung bzw. Habituation der Bären entstehen. Heikle Begegnungssituationen zwischen Mensch und Bär sind dann unvermeidlich. Um eine Gewöhnung zu verhindern, ist ein entsprechend angepasstes Management der organischen Abfälle in den potenziellen Besiedlungsgebieten äusserst wichtig. Die ZHAW (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften) hat im Auftrag des Kantons Graubünden und des BAFU Leitlinien und Praxishilfen zum Management anthropogener Nahrungsquellen erstellt¹³.

¹² Ein Bienenstand bezeichnet den Standort, wo mehrere Bienenstöcke aufgestellt sind.

¹³ http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09285/09288/index.html?lang=de_

2.3.5 Vom Goldschakal verursachte Schäden

Als Allesfresser hat der Goldschakal ein breites Nahrungsspektrum und ernährt sich von Nagetieren, Vögeln, Reptilien und Amphibien bis hin zu Früchten und Insekten. Nur selten werden grössere Tiere erbeutet. Das vereinzelte Reissen von Schafen und Ziegen ist jedoch denkbar. Beobachtungen aus dem Ausland zeigen, dass dies jedoch selten geschieht. Da der Schakal vom Wolf nur schwer zu unterscheiden ist, strebt das BAFU eine zum Wolf identische rechtliche Einstufung an, wobei allfällige Schäden analog den Wolfsschäden vergütet werden sollen. Die Präventionsmassnahmen gegen den Wolf werden auch gegen den Goldschakal wirksam sein. Bis anhin wurden in der Schweiz keine vom Goldschakal verursachten Schäden mittels genetischer Analyse nachgewiesen.

2.3.6 Entschädigungskosten wegen von Grossraubtieren verursachten Schäden

Die durch Grossraubtiere in der Schweiz verursachten Schäden erreichten während den letzten zehn Jahren einen Durchschnitt von rund 95300 Franken pro Jahr und überschritten nie ein Maximum von 167500 Franken (Jahr 2008), (Abb.10). Betreffend die einzelnen Grossraubtierarten wurden wegen Nutztierschäden im Durchschnitt folgende Entschädigungen pro Jahr ausbezahlt: Für den Luchs 17500 Franken, für den Wolf 54400 Franken und für den Bären 9500 Franken. Beim Braunbären wurden zusätzlich zu den Nutztierschäden infolge beeinträchtigter Bienenstände jährlich im Mittel 4000 Franken ausbezahlt.

2.3.7 Grossraubtierschäden im Vergleich zu anderen Verlusten an Kleinvieh

Die Erfahrung in der Schweiz zeigt, dass der weitaus grösste Teil der Nutztierschäden auf Schafe entfällt (91 Prozent). Ziegen sind zu rund 7 Prozent betroffen, während Schadenfälle bei anderen Nutztieren wie Rindvieh, Pferdeartigen, Neuweltkameliden (Alpakas etc.) und Bienenständen weniger als 1 Prozent betragen. Grossraubtiere reissen rund 0.1 Prozent der gesamten Anzahl an in der Schweiz gesömmerten Schafen (also von total etwa 200000 Tieren). Von den gesamten Verlusten an Schafen im Sömmerungsgebiet (rund 4200 Abgänge pro Alpseason durch Blitzschlag, Absturz, Krankheit etc.) machen Grossraubtierschäden nur rund 5 Prozent aus. Allerdings ist zu betonen, dass die Auswirkungen der Grossraubtierpräsenz lokal sehr spürbare Auswirkungen haben können, da die Anzahl gerissener Schafe pro Betrieb markant ausfallen können.

2.3.8 Schlussfolgerungen zur zukünftigen Prävention

Die Analyse der durch Grossraubtiere verursachten landwirtschaftlichen Schäden in der Schweiz zeigt auf:

- Der Grossteil der Schäden entsteht während der Sömmerungszeit (Juni – September).
- Am häufigsten von Grossraubtierschäden betroffen ist das Sömmerungsgebiet; daneben in deutlich kleinerem Ausmass die Berggebiete III und IV.
- Die vom Luchs verursachten Schäden sind gering und nur regional oder lokal bedeutend. Sie entstehen durch sich spezialisierende Einzeltiere.
- Die vom Wolf verursachten Schäden nehmen die deutlich grösste Dimension an, insbes. Schafe aber auch Ziegen sind betroffen. Schäden am Rindvieh sind selten.
- Die vom Braunbären verursachten Schäden treten vereinzelt und erratisch auf. Beim Braunbären sind der Schutz der Bienenstände sowie das Abfallmanagement zentral.
- Konkrete Erfahrungen zu den durch Goldschakal verursachte Schäden fehlen in der Schweiz. Da der Schakal nur schwer vom Wolf zu unterscheiden ist, werden Goldschakalschäden wie Wolfsschäden betrachtet.
- Bei der zukünftigen Prävention sind der Schutz von Schafen und Ziegen im Sömmerungsgebiet sowie der Schutz von Bienenständen bedeutsam. In Gegenden, in die Bären einwandern, sollten zudem organische Abfälle gut verschlossen gelagert werden («bärensicher»).

3 Bestand an Nutztieren und deren Haltung und Sömmerung in der Schweiz

3.1 Ausgangslage

Zur Berechnung der zukünftig notwendigen Präventionsmassnahmen sind die zu schützenden landwirtschaftlichen Gebiete und die Anzahl Nutztiere sowie die Betriebe eine weitere wichtige Grundlage. Basierend auf der Analyse der Entwicklung der Grossraubtiere und der durch sie verursachten Schäden, konzentriert sich dieses Kapitel auf die Haltung des Klein- (Schafe und Ziegen) und Rindviehs auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN-Fläche) und deren Sömmerung sowie auf die Bienenhaltung im Alpenraum der Kantone Graubünden und Tessin (wegen dem möglichen Auftreten von Bären).

3.2 Haltung des Klein- und Rindviehs in der Schweiz

3.2.1 Aktuelle Situation

In der Schweiz werden aktuell rund 424000 Schafe, etwa 86200 Ziegen und rund 1577400 Stück Rindvieh auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche während 9-12 Monaten pro Jahr gehalten (Tabelle 1). Seit dem Jahr 2000 hat sich die Entwicklung dieser Bestände auf einem gleichbleibenden Niveau eingependelt (Abb. 11). Schätzungen des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) zufolge, wird die Anzahl der Schafe, Ziegen und des Rindviehs weiterhin stagnieren.¹⁴ Von den ausgewiesenen Beständen befinden sich etwa 57 Prozent der Schafe (rund 241200 Tiere), 74 Prozent der Ziegen (rund 64000 Tiere) und 42 Prozent des Rindviehs (rund 658000 Tiere) im Berggebiet (Bergzone I-IV). Da es für die Offenhaltung der Sömmerungsweiden u.a. wichtig ist, dass Nutztiere im Sommer auf den Alpen verweilen, wird ein Grossteil der im Berggebiet gehaltenen Nutztiere gesömmert¹⁵.

In der Regel werden die auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche gehaltenen Nutztiere eingezäunt und betrieblich eng geführt (Einstellung, regelmässige Kontrollen). Durch eine Elektrifizierung der bereits bestehenden, ortsüblichen Zäune sowie eine entsprechende Überwachung ist normalerweise ein ausreichender Schutz vor Grossraubtieren gewährleistet. Falls nötig, können punktuell auch Herdenschutzhunde (HSH) in der Winterhaltung auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche als Präventionsmassnahme eingesetzt werden. Bei erhöhtem Risiko kommen Sondermassnahmen der Kantone in Betracht. Allerdings weichen in einigen wenigen Regionen die Traditionen von der üblichen, engen Führung der Nutztiere auf den landwirtschaftlichen Nutzflächen ab. So z.B. weiden in gewissen Talschaften des Tessins Ziegen in der Vor- und Nachweide frei. Da solche Traditionen einen effizienten Herdenschutz erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen, ist es im Interesse der Kantone in solchen Regionen die Situation im Hinblick auf Herdenschutzmassnahmen zu analysieren.

Das BAFU erachtet die Anschaffung, Errichtung und den Unterhalt solcher ortsüblicher Zäune in der landwirtschaftlichen Nutzfläche als gängige Praxis der landwirtschaftlichen Produktion, welche durch die landwirtschaftlichen Direktzahlungen abgegolten wird. Um keinen «Mitnahmeeffekt» zu schaffen, können solche Zäune nicht speziell entschädigt werden. Bekanntlich ist das Berggebiet speziell von der Grossraubtierpräsenz betroffen. Die ortsüblichen Zäune für Schafe sind in diesen Zonen oftmals nicht elektrifiziert und bieten keinen Schutz vor Grossraubtieren. Das elektrische Verstärken (Anbringen von Stoppdrähten aussen und oben, Spannung von minimal 3'000 Volt auf gesamte Länge) solcher Knotengitter kann eine wirksame Massnahme gegen Grossraubtiere darstellen.

3.2.2 Schlussfolgerungen zum Bedarf an Präventionsmassnahmen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche

Auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche wird folgender Schutzbedarf erwartet:

- Auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche ist aufgrund der ortsüblichen Einzäunung und der betrieblich engen Führung von Nutztieren das Risiko von Schäden, verursacht durch Grossraubtiere, relativ klein.

¹⁴ E-Mail-Kommunikation mit BLW, Fachbereich Ökologie, 6. März 2013.

¹⁵ E-Mail-Kommunikation mit BLW, Fachbereich Allgemeine Direktzahlungen, 2. Juli 2013.

- Um einen allfälligen «Mitnahmeeffekt» zu umgehen, werden die Anschaffung, Errichtung und der Unterhalt ortsüblicher Zäune auf Antrag der Kantone nicht speziell entschädigt. Jedoch wird in den Bergzonen bei andauernder Grossraubtierpräsenz die elektrische Verstärkung ortsüblicher Schafzäune als wirksame Massnahme gegen Grossraubtiere vom BAFU unterstützt.

3.3 Sömmerung des Klein- und Rindviehs in der Schweiz

3.3.1 Aktuelle Situation

Das Sömmerungsgebiet der Schweiz schliesst mit ca. 530000 ha (Abb. 1) einen bedeutenden Teil der Kulturlandschaft in den Alpen, Voralpen und im Jura ein. Es wird separat von den Tal- und Berggebieten aufgeführt und umfasst Flächen wie Sömmerungsweiden und Heuwiesen sowie Hirten- und Gemeinschaftsweiden. Das Sömmerungsgebiet wird mit 55 Prozent aller in der Schweiz gehaltenen Schafe (rund 233200 Tiere), 42 Prozent aller Ziegen (rund 36600 Tiere) und mit 30 Prozent (rund 468600 Tiere) des Rindviehs während drei bis vier Monaten im Jahr bewirtschaftet (Tabelle 1). Seit dem Jahre 2000 bewegt sich der Bestand der gesömmerten Schafe und Ziegen sowie des Rindviehs in der Schweiz auf einem gleichbleibenden Niveau (Abb. 12). Auch hier ist gemäss BLW im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17) geschaffenen Anreize (Alpungs- und Sömmerungsbeitrag gemäss Artikel 44-46 des Entwurfs für die Direktzahlungsverordnung [DZV]¹⁶) mit einer Stagnierung der Bewirtschaftung des Sömmerungsgebiets, d.h. des zur Sömmerung abgegebenen Klein- und Grossviehs zu rechnen.

Bei näherer Betrachtung des gesömmerten Kleinviehs wird ersichtlich, dass die Mehrheit der Betriebe (55 Prozent bzw. 92 Prozent) kleine (0 bis 15 Normalstösse [NST]¹⁷) Schaf- und Ziegenherden sömmert (Abb. 13). Dieser Trend wird auch bezüglich der Anzahl Tiere ersichtlich, von denen ein Grossteil der Ziegen (63 Prozent) in kleinen Herden (bis zu 10 NST) gesömmert werden (Abb. 14). Obwohl bei den Schafen kein eindeutiger Trend erkennbar ist, wird ein relativer grosser Teil der Tiere in kleineren bis mittleren (bis zu 50 NST) Herden sowie in sehr grossen Herden (> 115 NST) gesömmert.

Zurzeit ist noch unklar, wie sich die Verbreitung des Wolfs entwickeln wird, aber gemäss Erfahrungen aus Frankreich, Italien und Deutschland ist die Ergreifung von Präventionsmassnahmen an eine andauernde Wolfspräsenz gekoppelt. Deshalb nehmen wir an, dass der Bedarf an Präventionsmassnahmen in Regionen mit anhaltender Wolfspräsenz progressiv zunehmen wird. Dennoch wird kein voller Schutz des gesamten Sömmerungsgebiets und der rund 233200 gesömmerten Schafe und 36600 Ziegen notwendig sein. Vielmehr ist davon auszugehen, dass im Verlauf der nächsten Jahre und Jahrzehnte die Präventionsmassnahmen in den betroffenen Regionen etappenweise und je nach Bedarf eingeführt werden (siehe Ziff. 9 zum Ressourcenbedarf und zur Finanzierung).

3.3.2 Schlussfolgerungen zum Bedarf an Präventionsmassnahmen im Sömmerungsgebiet

Im Sömmerungsgebiet wird folgender Schutzbedarf erwartet:

- Der Schutz der gesömmerten Schafe und Ziegen im Sömmerungsgebiet ist prioritär.
- Im Verlauf der nächsten Jahre und Jahrzehnte ist in den Regionen mit andauernder Wolfspräsenz mit einer Einführung der Präventionsmassnahmen in Etappen und je nach Bedarf zu rechnen.
- Der Schutzbedarf beim Rindvieh dürfte gering sein.

¹⁶ Eine nachhaltige und flächendeckende Bewirtschaftung und Pflege des Sömmerungsgebiets soll durch die Sömmerungsbeiträge gefördert werden («PULL-Methode»). Durch die Alpungsbeiträge sollen Ganzjahresbetriebe den Anreiz erhalten, die Nutztiere zur Sömmerung abzugeben («PUSH-Methode»).

¹⁷ NST: Normalstoss, wofür Sömmerungsbeiträge ausgerichtet werden. Ein NST entspricht der Sömmerung einer RGVE (Raufutter verzehrende Grossvieheinheit) während 100 Tagen (Art. 6 Abs. 2 SöBV).

3.4 Bienenhaltung im Alpenraum der Kantone Graubünden und Tessin

3.4.1 Aktuelle Situation

Da vorerst nur die östlich-zentralen Teile des Kantons Graubünden und der Nordosten des Kantons Tessin durch eine allfällige Braunbärenpräsenz betroffen sein dürfte, konzentriert sich dieses Kapitel auf die Bienenhaltung in diesen beiden Kantonen. Schätzungen der Kantone zufolge, werden zurzeit rund 1400 Bienenstände¹⁸ in Graubünden¹⁹ und 440 im Tessin²⁰ bewirtschaftet (Tabelle 4). Für die zukünftige Entwicklung der Bienenhaltung erwarten die Kantone eine Stagnierung, d.h. wir gehen für die nächsten Jahre von einer gleichbleibenden Anzahl Bienenstände aus.

Weil in den nächsten Jahren wahrscheinlich nur mit dem Auftauchen vereinzelter Braunbären im Graubünden und im nordöstlichen Tessin zu rechnen ist, sollen die Bienenstände in zwei Schritten je nach Entwicklung der Einwanderung des Braunbären (Abb. 4) geschützt werden. In einer ersten Phase werden die Bienenstände je nach Präsenz des Braunbären im Unter- und Oberengadin, Hinterrhein, Albula Surses sowie in den Bündner Südtälern in Etappen geschützt. Bienenstände in direkt von einwandernden Braunbären betroffenen Regionen der zweiten Einwanderungsphase werden je nach Bedarf geschützt.

3.4.2 Schlussfolgerungen zum Bedarf an Präventionsmassnahmen in der Bienenhaltung

In der Bienenhaltung wird folgender Schutzbedarf erwartet:

- Prioritär werden die Bienenstände in den von der Präsenz des Braunbären direkt betroffenen Regionen im Unter- und Oberengadin, Hinterrhein, Albula Surses sowie in den Bündner Südtälern etappenweise geschützt.
- In einer zweiten Phase werden die Bienenstände in den restlichen Regionen der Kantone Graubünden und Tessin geschützt.

4 Erfahrungen mit der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz

4.1 Entwicklung der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz

4.1.1 Pionierphase des Herdenschutzes (1999 – 2003)

Mit dem ersten Auftreten von Wölfen im Kanton Wallis Mitte der 1990er-Jahre wurde der Verein KORA²¹ im Jahre 1997 vom damaligen BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, heute BAFU) beauftragt, mögliche Präventionsmassnahmen in Hinblick auf die Rückkehr des Wolfes in die Schweiz zu evaluieren. Dabei konnte auf die gesammelte Erfahrung in der Prävention vor Luchsschäden zurückgegriffen werden (1997 bis 2000). In dieser Pionierphase stützten sich die zum Einsatz kommenden Präventionsmassnahmen auf Erkenntnisse aus benachbarten Regionen Frankreichs und Italiens, wo der Wolf gebietsweise nie ausgerottet und die Schaf-, Hirte-, und Hundetradition aufrechterhalten wurde. Nebst dem ersten Import und Einsatz von Herdenschutzhunden (HSH) aus den Abruzzen im Jahre 1999 wurden alternative Vergrämungsmassnahmen²² evaluiert. Zudem wurden die ersten Herdenschutzhundehalter in den von Wolfschäden betroffenen Regionen mit der Zucht von HSH beauftragt. Obwohl die Organisation des damaligen Herdenschutzes auf «Versuch und Irrtum» basierte, konnten zwischen 1999 und 2003 wichtige erste Erfahrungen zum Einsatz von HSH, zur Behirtung und zu verschiedenen Vergrämungsmassnahmen gesammelt werden. Diese Pionierphase diente zur Ausrichtung des zukünftigen Herdenschutzes mit dem Ziel, das Projekt nach Abschluss an eine landwirtschaftliche Organisation zu übergeben. Das Projekt wurde massgeblich vom BLW (rund eine Million Franken) und vom BUWAL finanziert.

¹⁸ Ein Bienenstand bezeichnet den Standort, wo mehrere Bienenstöcke aufgestellt sind.

¹⁹ Telefonische Kommunikation mit dem Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit Graubünden, 15. Mai 2013.

²⁰ E-Mail-Kommunikation mit der Sezione Agricoltura Ticino, 2. Juli 2013.

²¹ Koordinierte Forschungsprojekte zur Erhaltung und zum Management der Raubtiere in der Schweiz; www.kora.ch.

²² Z.B. Metallzäune, Beleuchtungsanlagen, Lärmquellen, Stellen von Fallen, Gifthalbänder für die Nutztiere.

4.1.2 Aufbauphase des Herdenschutzes (2004 – 2011)

Während der Pionierphase funktionierte der Herdenschutz losgelöst von den bestehenden, landwirtschaftlichen Beratungsorganisationen, und es kam vermehrt zu Problemen mit der Akzeptanz bei den Nutztierhaltern. Zur Förderung der Akzeptanz in landwirtschaftlichen Kreisen beauftragte das BUWAL im Jahre 2004 den damaligen SRVA (Service Romand de Vulgarisation Agricole, heute AGRIDEA²³), die Präventionsmassnahmen auf nationaler Ebene zu koordinieren. Die nationale Koordinationsstelle Herdenschutz hatte unter anderem den Auftrag, eine praxisnahe Zucht von HSH, eine mobile Eingreifgruppe mit HSH zur Vermeidung von Schäden während der Sömmerung und die Herdenschutz-Beratung in den Kantonen aufzubauen.

Im HSH-Wesen gestaltete sich insbes. die fachliche Konsolidierung der optimalen Zucht, Ausbildung und Haltung aufgrund der unterschiedlichen Erfahrungen der Züchter aus den von Wolf- und Luchspräsenz betroffenen Kantonen schwierig. Obwohl im Jahre 2005 in einer nationalen Arbeitsgruppe die minimalen Anforderungen (z.B. Erfüllung der Schutzfunktion, Bindung an Schafe, Umgang mit HSH) an die Arbeitsweise und das Verhalten der HSH festgelegt wurden, blieben weiterhin unterschiedliche Auffassungen zu deren Haltung und Sozialisierung bestehen.

Durch die zentrale Funktion der AGRIDEA im landwirtschaftlichen Wissenssystem entwickelten sich Synergien bei der Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen, und der Herdenschutz wurde vermehrt in die landwirtschaftlichen Beratungsorganisationen der Kantone eingebunden. Jedoch wurden wegen den verschiedenen Organisationsstrukturen in den Kantonen und je nach deren Bereitschaft, den Herdenschutz voranzutreiben, unterschiedliche Fortschritte erzielt. Weil auch die Beratungskompetenzen im Herdenschutz noch ungeklärt waren, wurden regionale Kompetenzzentren²⁴ aufgebaut, mit dem Ziel, die Beratung zur landwirtschaftlichen Betriebsplanung wie auch zum Herdenschutz zu verbinden. Mit der Einsicht, dass die Einbindung der kantonalen Veterinär-, Landwirtschafts- sowie Jagdämter, welche oft getrennt voneinander operieren, ein zentraler Erfolgsfaktor bei der Organisation des Herdenschutzes ist, zeichnete sich langsam eine Trennung des HSH-Wesens (Zucht und Ausbildung sowie Beratung bezüglich Haltung und Einsatz) von der Herdenschutz-Beratung ab.

4.1.3 Auftrennung des Herdenschutzhundewesens von der Herdenschutz-Beratung (von 2011 bis heute)

Obwohl sich das in den letzten knapp 20 Jahren aufgebaute Präventionsprogramm und der Einsatz der HSH grundsätzlich bewährt haben, sind die Ansprüche an HSH, insbes. von Seiten Politik und Bevölkerung, gestiegen. Dies ist unter anderem auf die tendenziell verschärfte kantonale und kommunale Hundegesetzgebung zurückzuführen. Im Jahre 2008 wurde die Tierschutzverordnung revidiert (mit relevanten Bestimmungen zur Hundehaltung). Zwei Jahre später verzichtete das Bundesparlament, ein nationales Hundegesetz zu erlassen. Mehrere Kantone und Gemeinden verschärften ihre Hundegesetze und -verordnungen. In zunehmendem Masse sind Hunde im öffentlichen Raum kontrolliert zu führen, und sie dürfen Dritte sowie andere Hunde nicht gefährden. An die Sachkundigkeit von Hundehaltern werden besondere Anforderungen gestellt. Zudem entsprach die Tatsache, dass der HSH selbstständig arbeitet und dabei vielfach nicht unter direkter Kontrolle seines Halters ist, nicht mehr dieser verschärften Anforderung zur Hundehaltung und führte auf gesetzlicher und praktischer Ebene zu Problemen.

Die fehlende Konsolidierung der Haltung, Zucht und Ausbildung der HSH sowie eine Zunahme an unerfahrenen Züchtern und eingesetzten HSH führte vermehrt dazu, dass die professionelle Begleitung der Neuhalter von HSH nicht immer genügend umfassend angeboten werden konnte. So wurden einerseits die Herausforderungen in den Bereichen Zucht, Ausbildung, Haltung und Einsatz von den HSH grösser sowie die ungelösten Fragen rund um den obligatorischen Sachkundennachweis für Hundehalter dringlicher. Andererseits verlangte die Motion 10.3242 «Unterstützung des Bundes für den Herdenschutz» die rechtliche Absicherung und Abklärungen zur Haftungsproblematik im Zusammenhang mit Vorfällen sowie ein Monitoring der HSH. Aus Sicht des BAFU wurde eine Loslösung des HSH-Wesens (z.B. Zucht, Ausbildung, Kontrolle) von der eher landwirtschaftsbetrieblich orientierten Herdenschutzberatung nötig.

In diesem Kontext und zu diesem Zweck initiierte und förderte das BAFU im Jahre 2011 die Gründung des Vereins «Herdenschutzhund Schweiz» (HSH-CH), welcher sich seit Oktober 2011 ausschliesslich mit Fragestellungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit HSH als Arbeits-

²³ Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums; www.agridea.ch.

²⁴ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/regionen/>.

hunden, die aktiv zum Schutz von Nutztieren eingesetzt werden, befasst. Oberstes vom Bund vorgegebenes Ziel ist ein rechtskonformer, effizienter und weitest möglich konfliktfreier Einsatz von HSH. Dieser basisdemokratisch organisierte Verein kann in Erfüllung seiner derzeitigen statutarischen Aufgaben jedoch in einen Interessenkonflikt geraten. Einerseits geht es um das Umsetzen und Vertreten der im nationalen Interesse nötigen Rechtskonformität beim Einsatz von HSH. Andererseits soll der Verein die Interessen des einzelnen Vereinsmitgliedes vertreten. Dies bedingt, dass die «übergeordneten Aufgaben» (wie z.B. die Durchführung der Sachkundenachweiskurse) in eine vom Verein losgelöste Organisation überführt werden.

4.1.4 Herausforderungen bei der räumlichen Herdenschutzplanung

Ab 2003 wurde für die Schafsömmerng zwischen drei Weidesystemen unterschieden: ständige Behirtung (Herdenführung durch einen Hirten), Umtriebsweide (Koppelhaltung im zwei-Wochenrhythmus) und übrige Weiden (freier Weidegang/Standweide). Dieses neue Anreizsystem verbesserte die Qualität der Schafsömmerng generell²⁵, aber auch die Rahmenbedingungen für die Einführung und Durchsetzung von Herdenschutzmassnahmen im Sömmerngsgebiet, da immer mehr Schafherden kontrolliert (Behirtung und Umtriebsweide) geführt wurden (Abb. 15). Um die Vorgaben der SöBV zu erfüllen, waren die Kantone verpflichtet, die Perimeter der Schafalpen systematisch zu erfassen. Die Schafalpplanung mit einer detaillierten Analyse der Schafalpen ist in den Kantonen unterschiedlich fortgeschritten und in vielen noch nicht abgeschlossen. Somit fehlen oft die nötigen Grundlagen für eine effiziente Implementierung des Herdenschutzes. In einigen Kantonen wird diese Schafalpplanung zurzeit umgesetzt. Im Kanton Waadt z.B. wurde im Rahmen der Schafalpplanung aufgrund der Luchspräsenz und der Änderungen der SöBV mehrheitlich auf Umtriebsweiden und ständige Behirtung umgestellt.

Neben der betrieblichen und überbetrieblichen (strukturelle Veränderungen) Planung der Schafalpen muss auch der Einsatz von HSH sorgfältig durchdacht sein. Insbes. müssen die betrieblichen und alpwirtschaftlichen Voraussetzungen am Einsatzort sowie die Rahmenbedingungen bezüglich Hundehaltung und Tourismus abgeklärt werden. Der Einsatz von HSH in den seit 2006 eingeführten Präventionsperimetern (Gebiete mit nachgewiesener, andauernder Wolfspräsenz nach dem Konzept Wolf) wird priorisiert, damit die Hunde in die entsprechenden Risikogebiete verteilt werden können. Eine grosse Herausforderung bleibt auch heute noch die Steuerung von Angebot und Nachfrage, weil letztere unmittelbar von der Grossraubtierpräsenz abhängig ist, d.h. mit dem Verschwinden von Wölfen geht auch die Nachfrage jeweils zurück. Heute lässt sich der Planungsprozess zwischen «Herdenschutzhund Schweiz» und AGRIDEA gut koordinieren. Dabei funktioniert die Einbindung der kantonalen landwirtschaftlichen Beratung, Wildhut, Jagdverwaltung und der Veterinärbehörde unterschiedlich gut. Ziel ist es, diese Planungsprozesse in den Kantonen durch vom BAFU erlassene Richtlinien schweizweit zu harmonisieren, um einen konfliktfreien und effizienten Einsatz der HSH zu gewährleisten.

4.1.5 Schlussfolgerung zur Erfahrung der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz

Die Analyse der Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz zeigt:

- Die seit 1999 in der Pionier- sowie Aufbauphase gesammelten Erfahrungen bezüglich Präventionsmassnahmen liefern wichtige Grundlagen für die Weiterentwicklung des zukünftigen Herdenschutzes.
- Die Auftrennung des HSH-Wesens von der Herdenschutz-Beratung trägt massgeblich zur effizienten Umsetzung der Herdenschutzmassnahmen bei.
- Die räumliche Herdenschutzplanung im Sömmerngsgebiet ist Voraussetzung für die Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen.

²⁵ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/herdenschutz-in-der-schweiz/projekte/forschungsprojekt-schafalp/>.

5 Erfahrungen mit konkreten Herdenschutzmassnahmen

5.1 Grundlage einer wirksamen Prävention

Grossraubtiere halten sich grundsätzlich an Wildtiere als Beute und greifen eher selten auf Nutztiere über. Ein guter und gesunder Bestand an Wildtieren, insbes. an Schalenwild, kann die Wirksamkeit von Präventionsmassnahmen unterstützen da die Grossraubtiere die Belästigung und Störung von Nutztieren vermeiden und sich an die Wildtiere halten. Fehlen die entsprechenden Wildtierbestände, kann die Wirksamkeit der eingesetzten Präventionsmassnahmen beeinträchtigt sein. Die Schalenwildbestände der Schweiz erfüllen diesen Punkt in fast allen Regionen wo mit dem Auftreten von Grossraubtieren zu rechnen ist.

5.2 Erfahrungen zur Prävention mit zum Herdenschutz eingesetzten Herdenschutzhunden

5.2.1 Geschichte und Arbeitsweise des Herdenschutzhundes

Lange vor der Domestikation der übrigen Haustiere wurde der Mensch bereits vom domestizierten Wolf, dem Hund begleitet (vor rund 30'000 bis 100'000 Jahren). Die Wach- und Schutzfunktion des Hundes war für die Domestikation der Nutztiere wie Schafe, Ziege und Rind (vor ca. 10'000 Jahren) eine Voraussetzung. Heute noch sind in allen Hirtenkulturen von Portugal über Italien, dem Balkan bis nach Kleinasien und Asien, Kleinviehherden bei Raubtierpräsenz durch Hunde geschützt. Zu diesem Zweck eingesetzte Hunde werden als Herdenschutzhunde (HSH) bezeichnet. Obwohl sich über die Jahrtausende in den verschiedenen Regionen unterschiedliche Typen von HSH gebildet haben, sind sie in der Regel gross und kräftig und arbeiten selbstständig. Erst in den letzten hundert Jahren wurden sie teilweise als Rassen definiert. Heute werden in der Schweiz die beiden Rassen Maremmano Abruzzese und Chien de Montagnes des Pyrénées eingesetzt.

HSH haben die Fähigkeit, nicht nur mit Menschen, sondern auch mit artfremden Tieren eine Bindung einzugehen. Die Sozialisierung mit ihrer Herde führt dazu, dass sie Fremdes abwehren, genauso wie auch Begleithunde ihre menschliche Familie «verteidigen», d.h. auf Fremde mit Erkunden, Bellen und allenfalls Abwehr reagieren. Das Abwehrverhalten der HSH beruht demnach nicht auf einer gesteigerten Aggressivität oder einer ausgeprägten Territorialität, sondern auf einer im Vergleich mit übrigen Hunderassen erhöhten sozialen Kompetenz. Entsprechend wird beim HSH das Verhalten für seinen Einsatzzweck, das Abwehren von Raubtieren bei der Herde, nicht durch gezieltes Training aufgebaut, sondern dieses entwickelt sich instinktmässig, falls der Hund aus einer Arbeitslinie abstammt und die Aufzuchtbedingungen gut sind. Daraus ergibt sich das sogenannte selbstständige Arbeiten, indem der HSH von sich aus seine Herde beschützt. Insofern unterscheidet er sich von anderen Wach- oder Schutzhunden. Bei letzteren werden das Verhalten zum Einsatzzweck gezielt gefördert, Beisshemmungen bewusst abgebaut und Schärfe gesucht.

5.2.2 Heutige Anforderungen an Herdenschutzhunde

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert wurden die ersten HSH in die USA geholt, weil sich andere Präventionsmassnahmen als zu wenig effizient erwiesen hatten. Dort wurde die Herdentreue des HSH zu Nutztieren als Folge einer konsequenten Unterdrückung zu jeglicher Bindung an Menschen interpretiert. Diese Deprivation erfolgte ganz besonders während der Sozialisierungsphase der HSH. Diese Idee wurde später nach Frankreich und teilweise auch in die Schweiz und Deutschland übernommen. Nach heutiger Ansicht führt diese erzwungene Deprivation in wichtigen Entwicklungsphasen zu nachhaltiger Instabilität und Ängstlichkeit der HSH, mit entsprechenden Leistungseinbussen und erhöhtem Risikopotential. Um solche Konstellationen zu vermeiden, hat «Herdenschutzhunde Schweiz» gezielt die Ausbildung für den HSH neu definiert. Angestrebt wird ein instinktsicherer, wesensstarker und differenzierter HSH, welcher:

- verlässlich mit seiner Herde verbunden ist und daraus einen guten Schutz vor Raubtieren aufbauen kann.
- ebenso mit dem Menschen sozialisiert ist und entsprechend den Umgang mit Menschen gewohnt ist.
- sein Schutzverhalten in Abhängigkeit seiner Herde zeigt.

Dadurch soll nicht nur eine Leistungssteigerung der HSH erwirkt, sondern gleichzeitig eine Minimierung des Unfallrisikos mit Menschen erreicht werden. Denn effiziente HSH sollen nicht nur

Raubtierschäden verhindern, sondern dürfen objektiv keine unberechenbare Gefährdung für Drittpersonen darstellen. Durch ein Monitoring der HSH wird ihre Effizienz laufend überprüft. Für jeden einzelnen Hund werden Abstammung, Ausbildung, Einsatzorte, Risse bei seiner Herde sowie Beissvorfälle registriert und festgehalten. Nur Züchter, welche eine vom BAFU überwachte Aus- und Weiterbildung absolviert haben, sollen HSH züchten und ausbilden können.

5.2.3 Voraussetzungen für den Einsatz von Herdenschutzhunden

Für einen effizienten Einsatz von HSH sind neben der Eignung der eingesetzten Hunde sowie dem Engagement und Hundeverständnis der Hundehalter (Besitzer und Hirt) sowohl das Weidesystem als auch die Kompaktheit der Nutztierherde wichtige Voraussetzungen. Zudem beeinflussen die Topographie und Ökologie der Weiden die Arbeit der HSH, wobei natürliche Gegebenheiten wie starke Verbuschung und eine Vielzahl von Geländekammern den Einsatz erschweren können. Je ungünstiger die Gegebenheiten, desto wichtiger wird die Kompaktheit der zu beschützenden Herde. Prinzipiell hängt diese von der Herdengrösse, den Nutztierassen sowie der Anzahl Nutztierbesitzer, ab. Im Allgemeinen sind grössere Herden stärker verteilt als kleinere und damit schwieriger zusammenzuhalten. Zudem bilden einzelne Nutztierassen kompaktere Herden als andere. Stammen alle Tiere einer Herde von einem Besitzer, so ist der Zusammenhalt eher gross, wohingegen (Sömmerungs-)Herden mit Tieren von vielen Besitzern vielfach in Untergruppen zerfallen. Beispielsweise bieten in den Abruzzen die meist kompakt geführten Schafherden von einem Besitzer optimale Voraussetzungen für den Einsatz von HSH.

Weiter beeinflusst das gewählte Weidesystem den Einsatz von HSH. So können kleine, kompakte Nutztierherden auf übersichtlichen Weiden problemlos im freien Weidegang (Standweide) geschützt werden. Bei grösseren Herden kann die notwendige Kompaktheit oftmals nur mit Zäunen und/oder Behirtung mit Treibhunden erreicht werden. Mittels Umtriebsweiden oder ständiger Behirtung können theoretisch alle Herden mit HSH geschützt werden, wobei hier aber in der Realität die Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität Grenzen setzen, so z.B. der Einsatz von Zäunen im steinigem und steilen Gelände. Auch ist die Anstellung von Hirten erst ab einer gewissen Herdengrösse finanzierbar, und in der Schweiz sind gute Hirten nicht leicht zu finden.

Im Hinblick auf einen effizienten Einsatz von HSH lässt sich folgender Grundsatz festhalten: je grösser und stärker verstreut eine Herde, je unübersichtlicher eine Weide und je höher der Raubtierdruck ist, desto mehr HSH werden benötigt. Aufgrund ihrer sozialen Lebensweise sollten HSH im Normalfall nicht alleine eingesetzt werden, d.h. bei kleineren Herden von unter 200 Nutztieren sind mindestens zwei HSH zu empfehlen. Als Faustregel sollte pro weitere 200 Tiere in der Herde ein zusätzlicher Hund zum Einsatz gelangen. Demnach benötigen Herden mit 200 bis 400 Tieren rund drei Hunde, Herden mit 400 bis 600 Tieren vier Hunde etc. Der Einsatz von HSH ist jedoch bei sehr kleinen Schaf- und Ziegenherden (< 50 Tiere) aus wirtschaftlichen Überlegungen gut zu prüfen.

Nebst den erwähnten Voraussetzungen spielt beim Einsatz von HSH auch die touristische Nutzung eines Gebietes eine entscheidende Rolle. Touristisch sehr intensiv genutzte Gebiete eignen sich meist eher nicht für den Einsatz von HSH (ausser eine Abgrenzung der geschützten Herde von den Wanderwegen mittels Zäunen ist möglich). Wie sich Herdenschutzhunde in verschiedenen topografischen Gegebenheiten sowie in Gebieten mit einer erhöhten touristischen Nutzung einsetzen lassen, und wie sich die Beurteilungspraxis betreffs dem Hundeeinsatz in verschiedenen Kantonen entwickelt, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Zudem kann in solchen Gebieten mit einer kantonalen Schafalplanerung teilweise Abhilfe geschaffen werden. Am Ende der Periode der Agrarpolitik 2014-2017 kann sich eine Analyse diesbezüglich lohnen.

5.2.4 Zur Effizienz des Herdenschutzes mit Herdenschutzhunden

Obwohl die Schutzfunktion des HSH aufgrund Jahrtausende langer Erfahrungen aus unzähligen Ländern unbestritten ist, stellt sich die Frage, ob die in der Schweiz gezüchteten, ausgebildeten und eingesetzten HSH sich bewähren.

Dafür spricht die Erfahrung im Zusammenhang mit Einzelwölfen, welche in drei Regionen (Leventina, Surselva und Gantrisch-Schwarzsee) über mehrere Jahre anwesend waren. Es zeigte sich, dass der Herdenschutz mit HSH funktioniert und dementsprechend weniger Nutztiere gerissen werden. In der Region Gantrisch-Schwarzsee liess sich im Jahre 2009 die Wölfin (F5) nieder und verursacht seither Jahr für Jahr Schäden an Nutztierherden. Der Verein Herdenschutzhunde Schweiz führt im Auftrag des BAFU 2012 eine wissenschaftliche Effizienzanalyse über die Wolfsrisse bei Nutztieren in Abhängigkeit vom Einsatz von HSH durch. Es zeigte sich klar, dass 1) mit

andauernder Wolfspräsenz Herdenschutzmassnahmen rasch zunehmen und 2) der Herdenschutz mit HSH im Studiengebiet funktioniert und durch den Wolf verursachte Nutztierversluste zu vermeiden vermag. Die Erfahrungen in den Regionen Leventina und Surselva bestätigen diese Punkte weitgehend, allerdings fehlt dazu eine systematische Untersuchung. Ausserdem konnte die Studie nachweisen, dass eine höhere Zahl von eingesetzten HSH den Schutz von Schafen und Ziegen positiv beeinflusst, während die Schutzwirkung der HSH bei zunehmender Grösse der Herde vermindert wird. In den meisten Fällen blieben Verluste durch den Wolf aus, sobald HSH teils kombiniert mit landwirtschaftsbetrieblichen Massnahmen eingesetzt wurden.

In der Schweiz können Verluste in Nutztierherden durch Massnahmen im Herdenschutz (HSH) wesentlich verringert werden. So gehörten 299 der 323 schweizweit im Jahre 2011 nachweislich durch Grossraubtiere getöteten Nutztiere zu ungeschützten Herden, und nur 24 Tiere (7 Prozent) waren geschützt. Dies lässt darauf schliessen, dass der Herdenschutz mit HSH auch in der Schweiz in den meisten Fällen die effizienteste Präventionsmassnahme zum Schutz der Nutztierherden ist.²⁶

5.3 Erfahrungen zu Konflikten mit Herdenschutzhunden

5.3.1 Konflikte verursacht durch Herdenschutzhunde

Der Einsatzzweck der HSH ist die Bewachung und der Schutz von Nutztierherden vor Übergriffen fremder Tiere (rev. Art. 10^{quater} Abs. 1 JSV). Dessen Umsetzung in der Praxis gestaltet sich höchst anspruchsvoll. Die HSH nehmen den Schutz der Nutztierherden in der Regel autonom und ohne Unterstützung oder Lenkung des Menschen wahr. Gleichzeitig stellen Gesellschaft und Politik an HSH dieselben Anforderungen wie an andere Hunde – sie sollen weder Menschen noch Tiere gefährden, nicht streunen oder wildern und sich nicht «auffällig» verhalten. Nach wie vor sollen aber HSH über herausragende Fähigkeiten verfügen (Bindungsfähigkeit, selbstständiges Arbeiten etc.). Gewisse dieser Anforderungen lassen sich nicht vollumfänglich mit dem Einsatzzweck des HSH vereinbaren. Deshalb liegt der zentral zu lösende Konflikt mit HSH in deren Abwehr fremder Begleithunde im Umfeld geschützter Herden.

5.3.2 Risiko gegenüber Menschen

Zwischen 2003 und 2011 wurden der AGRIDEA offiziell im Durchschnitt rund sechs Schnapp- bzw. Beissvorfälle mit HSH von Menschen pro Jahr gemeldet. Für die Jahre 2011/2012 erfasste der Verein «Herdenschutzhunde Schweiz» im Auftrag des BAFU die Fälle systematisch wobei insgesamt 24 Vorfälle mit HSH zum Vorschein kamen. In 14 dieser Fälle waren Menschen betroffen, in acht weiteren Fällen Begleithunde und in zwei Nutztiere (Ziege bzw. Kalb). Glücklicherweise kam es bei den Vorfällen mit Menschen nie zu schwerwiegenden Verletzungen. Sechs Fälle konnten der Kategorie leicht (keine Perforation der Haut, d.h. Quetschung, Schwellung, Hämatom, Kratzer) und acht Fälle der Kategorie mittel (Haut-/Muskelperforation) zugeordnet werden.

Kommt es zu Vorfällen zwischen HSH und Menschen, so hängen diese im Normalfall mit einer oder mehrerer der folgenden Ursachen zusammen: 1) Überreaktion des Hundes, 2) ungünstiges Risikomanagement des Bewirtschafters und/oder 3) Fehlverhalten des Menschen. Eine Überreaktion eines HSH tritt am ehesten bei ungenügend sozialisierten, scheuen oder unsicheren Hunden auf. Dieses Problemfeld kann über die Optimierung der Zucht, Ausbildung und Haltung der Hunde sowie die Kontrolle der Rudel-Dynamik bei mehreren HSH angegangen werden (siehe heutige Anforderungen an HSH).

Eine wichtige Rolle zur Vermeidung von Konflikten kommt den Bewirtschaftern zu. Diese müssen eine Risikoanalyse ihrer Weiden vornehmen und bei einem erhöhten Konfliktpotenzial zwischen HSH und Menschen (Weidewechsel, Engstellen, wo Menschen den HSH nicht ausweichen können etc.) Massnahmen zur Risikominimierung ergreifen (HSH bei Weidewechseln an Leine nehmen, Wanderwege mittels Zäunen freihalten, Wegverlegung etc.). Im Falle von behirteten Herden muss die Hirtenschaft bei der Präsenz von HSH gut vorbereitet sein, dürften diese doch besonders gefährdet sein, zumal sich 14 der 16 Vorfälle im Sömmerungsgebiet im Kontext einer Behirtung abspielten. Der von «Herdenschutzhunde Schweiz» in Zusammenarbeit mit der Beratungsstelle für Un-

²⁶ Im Rahmen einer Pressekonferenz auf der Alp Creux de Champ (Les Diablerets, Kanton Waadt) am 31. Juli 2012 unterstrich Bundesrätin Doris Leuthard die Notwendigkeit, Nutztierherden gegen Grossraubtiere zu schützen. Sie verwies dabei explizit auf die guten Ergebnisse mit HSH; <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=45492>.

fallverhütung in der Landwirtschaft (BUL) entwickelte Ratgeber «Herdenschutzhunde im Weidegebiet»²⁷ hilft den Bewirtschaftern, ihrer Sorgfaltspflicht nachzukommen. Dasselbe wird für die noch zu erlassenden Richtlinien des BAFU (dazu Ziff. 8.4) gelten.

Eine weitere wichtige Quelle für Vorfälle stellt das Fehlverhalten von Menschen dar. So kann z.B. das Einschlagen auf HSH mit Wanderstock oder ungebremstes Reinfahren in eine geschützte Herde per Fahrrad heftige Abwehrreaktionen von HSH auslösen. Zur Vermeidung solcher Situationen werden einerseits die Einsatzgebiete der HSH vor Ort gekennzeichnet und im Internet publiziert²⁸ und andererseits die Verhaltensregeln für Begegnungen mit HSH breit kommuniziert²⁹.

Zusammengefasst ist das Risiko von Beissvorfällen mit Menschen bei korrekt ausgebildeten und gehaltenen HSH ausserhalb des Kontextes der zu beschützenden Herde nicht grösser als bei andern Hunden. Ist ein HSH im Einsatz, so müssen Menschen gewisse Grundregeln befolgen. Damit lassen sich die allermeisten Vorfälle vermeiden. Zu gravierenden Verletzungen oder gar zu Unfällen mit tödlichen Folgen kam es mit HSH – im Gegensatz zu Mutterkühen oder Stieren – in der Schweiz nie.

5.3.3 Risiko gegenüber Begleithunden

Das Risiko von Beissvorfällen zwischen HSH und Begleithunden ist nun aber tatsächlich recht gross, und die Analyse der Vorfälle zeigt, dass die Fälle teilweise auch schwerwiegend verliefen. Bissverletzungen bei den Begleithunden wurden zweimal als leicht, viermal als mittelschwer und zweimal als schwer eingestuft. Obwohl in diesen Fällen alle Wanderer mit Begleithunden (mit einer einzigen Ausnahme) über die Anwesenheit der HSH im Vorfeld informiert (Hinweisschilder oder direkte Information) wurden, waren die Begleithunde in drei Fällen nicht angeleint oder die Herde wurde trotzdem mit dem Begleithund durchquert.

Solche Situationen können mit gezielter Information der Hundehalter (Begleithunde an Leine nehmen, Durchquerung geschützter Herden mit Begleithunden unterlassen) nur vermieden werden, wenn sich diese an die Empfehlungen halten und ihre Eigenverantwortung wahrnehmen. In Zukunft soll die Affichierung der Einsatzgebiete der HSH im Gelände noch verbessert werden, z.B. dank gut sichtbaren Infotafeln mit Angabe möglicher Alternativrouten; dies gilt auch für Informationen im Internet. In touristisch stark frequentierten Gebieten muss auch der Verzicht auf den Einsatz von HSH in Betracht gezogen werden, wenn sich die benutzten Weiden nicht durch Zäune von den viel begangenen Wegen abtrennen lassen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Unfallrisiko mit Begleithunden von Drittpersonen nicht zu vernachlässigen ist. Dennoch ist es systematisch erhöht, da im Kontext der Herde effiziente HSH einen fremden, insbes. freilaufenden Hund (mit oder ohne Begleitung) als Raubtier erkennen und abwehren. Damit der HSH seine Aufgabe wahrnehmen kann, muss dieses erhöhte Risiko gegenüber Begleithunden bei geschützten Herden eine gesellschaftliche Akzeptanz finden. Grundsätzlich muss aber vom Durchqueren von Nutztierherden welche mit HSH geschützt werden dringend abgeraten werden.

5.3.4 Risiko von wildernden Herdenschutzhunden

Beim Arbeitseinsatz können HSH auch Wildtiere (z.B. Gämsen) oder herdenfremde Nutztiere (z.B. Rindvieh) von einer Annäherung an die Herde abwehren. Falls sich diese nicht entfernen, kann es auch zu Beissvorfällen kommen. Im Kontext der zu beschützenden Herde gehört dies zum Naturell der HSH und ist zu akzeptieren. Solches Verhalten stellt kein Wildern dar da die HSH das Wildtier nur kurzräumig vertreiben hingegen nicht verfolgen. Im Gegensatz zur Abwehr fremder Tiere in der Herde, wäre das Wildern (wie z.B. das konsequente Verfolgen von Gämsen oder Murmeltieren über weite Strecken gefolgt von Tötung) eine unerwünschte Verhaltensweise. Dem soll durch korrekte Fütterung, regelmässige Kontrollen sowie Beobachtung der Charakterentwicklung (v.a. in den ersten zwei Lebensjahren) vorbeugend entgegengewirkt werden. Wildernde HSH sind nicht zu tolerieren.

²⁷ http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/HS_in_der_Schweiz/Ratgeber/Checkliste_Herdenschutzhunde_D.pdf.

²⁸ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/faq-was-tun/um-zu-wissen-wo-es-schutzhunde-hat/>.

²⁹ Siehe Film auf <http://www.protectiondestroupeaux.ch/de/>.

5.3.5 Konflikte im Bereich der landwirtschaftlichen Nutzflächen in der Wintersaison

In Siedlungsnähe können jedoch weitere Konflikte mit HSH auftreten, v.a. führt das unumgängliche Gebell der HSH zu Nachbarschaftskonflikten. In einer Landwirtschaftszone ist zwar mit gewissen Immissionen zu rechnen, aber zumindest für die Nachtstunden sind Lösungen zu suchen, um die Lärmbelastung so gering wie möglich zu halten (z.B. durch das Einstellen der Nutztiere inklusive der Hunde). Eine sorgfältige Abklärung der Haltung in der Wintersaison vor der Platzierung von HSH ist wichtig.

5.4 Erfahrungen zur Prävention mit zum Herdenschutz eingesetzten Lamas und Eseln

In der Schweiz werden seit Ende der 1990er-Jahre in vereinzelt Kantonen Lamas und Esel zum Schutz von Kleinvieh eingesetzt (Kantone Waadt, Freiburg und Luzern).³⁰ Seit 2012 sind auch Anfragen aus St. Gallen, Wallis, Graubünden und Tessin eingegangen. Obwohl eingesetzte Lamas und Esel einen gewissen Schutz vor Luchsen, Füchsen und streunenden Hunden bieten und wurde eine wirksame Abwehr von Wölfen und Bären noch nirgends gezeigt. Ausserdem zeigen Erfahrungen der letzten Jahre, dass Lamas und Esel nur dann ihre Wächterfunktion optimal wahrnehmen, wenn sie einzeln gehalten werden. Allerdings steht deren Haltung als Einzeltiere im Widerspruch zur Tierschutzverordnung (Lamas: Art. 57 Abs. 1 TSchV und Esel: Art. 59 Abs. 3 TSchV). Aus diesen Gründen und weil Lamas und Esel als Raufutter verzehrende Nutztiere bereits der landwirtschaftlichen Förderung unterliegen, unterstützt das BAFU diese Massnahmen nicht.

5.5 Erfahrungen zur Prävention mit Zäunen

5.5.1 Zur Wirksamkeit von Zäunen

Die Bedeutung von Zäunen unterscheidet sich je nach landwirtschaftlicher Zone: Während in der landwirtschaftlichen Nutzfläche grundsätzlich und meist kleinräumig Nutztiere auf der Weide mittels Zäunen geführt werden, so sind Weiden im Sömmerungsgebiet oftmals sehr grossflächig, unübersichtlich und Zäune kommen nur teilweise zur Führung der Nutztiere in Frage (z.B. Behirtung). Obwohl Zäune in erster Linie der Weideführung (Lenkungsfunktion) dienen, können sie auch eine Schutzwirkung vor Übergriffen durch Grossraubtiere haben. Erkenntnisse aus den umliegenden Ländern mit Grossraubtierpräsenz (z.B. Sachsen in Deutschland) zeigen, dass Wölfe versuchen, einen Weg unter dem Zaun hinein zu finden. Das Springen über die Zäune kommt hingegen selten vor und kann mit ausreichender Zaunhöhe (ca. 1.20 m) und Stromspannung (3'000 V) verhindert werden. In der Schweiz wird vielerorts mittels gewisser Anpassungen die Schutzwirkung der ortsüblichen Elektrozaune gewährleistet³¹.

Aufgrund der Bedeutung der Zäune in der landwirtschaftlichen Nutzfläche kann hier davon ausgegangen werden, dass bei entsprechendem Grossraubtierdruck die Zäune bereits aufgebaut sind oder allenfalls entsprechend verstärkt werden um eine Schutzwirkung zu erreichen. Im Sömmerungsgebiet hingegen ist wegen der schwierigen Topographie das Erstellen zauntechnischer Anlagen zum Grossraubtierschutz grundsätzlich kaum möglich und nicht zumutbar (eine Ausnahme dürfte im Einzelfall die Erstellung von Nachtpferchen sein). Zudem kann der eigentliche Schutz fast nur mit HSH erreicht werden.

5.5.2 Zäune als Schutz gegen Bärenübergriffe auf Bienenstände

Seit der Rückkehr des ersten Braunbären im Jahre 2005 werden im Kanton Graubünden jährlich rund 20 Bienenstände mittels elektrischer Zäunung erfolgreich geschützt. Diese Schutzmassnahme hat bisher so gut funktioniert, dass bei korrekt eingezäunten Bienenständen keine weiteren Schäden durch Braunbären entstanden sind. Bisher wurde die Einzäunung im tatsächlichen Einwanderungsgebiet der Bären unterstützt (700 Franken pro Bienenstand). Inzwischen sind im Kanton Graubünden rund 120 Bienenstände mit etwa 1000 Bienenvölkern geschützt. Da noch keine Braunbären im Tessin aufgetaucht sind, wurden dort noch keine Bienenstände präventiv geschützt.

³⁰ Lamas: <http://www.protectiondestroupeaux.ch/schutz-massnahmen/diverse-schutzmassnahmen/lama/>.

Esel: <http://www.protectiondestroupeaux.ch/schutz-massnahmen/diverse-schutzmassnahmen/esel/>.

³¹ http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/Herdenschutzmassnahmen/Z%C3%A4une/Herdenschutz_mit_Z%C3%A4unen_2013bafuagridea_site_de.pdf.

5.6 Erfahrungen zur Prävention durch landwirtschaftsbetriebliche Massnahmen

5.6.1 Prävention durch Einpferchen und Einstallen der Nutztiere in der Nacht

Da sich die meisten Angriffe von Grossraubtieren auf Nutztiere während der Nacht ereignen, sind Präventionsmassnahmen in solchen Situationen besonders wichtig. Auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder auf der Maiensäss-Stufe (v.a. in den Bergzonen II bis IV) ist das Einstallen mit Fütterung der Nutztiere oft gut durchführbar und bietet den besten Schutz. Allerdings sieht die landwirtschaftliche Praxis oftmals nur das Einstallen von Milchschaafen nicht aber von Fleischschaafen vor. Im Sömmerungsgebiet kann das Arbeiten mit Nachtpferchen hingegen sehr aufwendig und betriebswirtschaftlich ungünstig sein, da der natürliche Äsungszyklus der Nutztiere gestört wird und gleichzeitig die Vegetation vor Ort geschädigt wird. Deshalb wird diese Massnahme nicht allgemein vorgesehen, sondern ist nur in sorgfältig geprüften Einzelfällen sinnvoll. Falls sie angewendet wird, sollten die Nutztiere durch einen Anpassungsprozess an das Einstallen oder Einpferchen gewöhnt werden.

5.6.2 Prävention durch Behirtung und Umtriebsweide

Eine der wichtigsten Grundlagen damit HSH effizient Arbeiten (Schützen) können, stellt die Kompaktheit der Nutztierherde dar, welche ihrerseits von der Weideführung abhängt. Jedoch wirken sie erst in Kombination mit HSH erfolgreich gegen Grossraubtierschäden. Obwohl die ständige Behirtung und die Umtriebsweide an und für sich keine Herdenschutzmassnahmen sind und alleine noch nicht vor Grossraubtieren schützen, erlauben sie die kompakte Führung der Schafe. Zudem kann die Präsenz des Hirten den Einsatz der HSH verbessern und Konflikte mit HSH verhindern helfen. Abhängig vom Kompaktheitsgrad der Herde sind aus Sicht der Bewirtschaftung zwei Varianten möglich: Entweder werden die Herdenschutz-Massnahmen den Alpstrukturen angepasst oder aber die Umsetzung von Herdenschutz-Massnahmen verlangt nach strukturellen Veränderungen. Können die Alpstrukturen beibehalten werden, sind die HSH langfristig in die Bewirtschaftung zu integrieren. Verlangt der Einsatz von HSH strukturelle Veränderungen wie eine Alpzusammenlegungen und die Errichtung von Infrastrukturen für die Behirtung, bedarf dies einer sorgfältigen Planung und grösserer Investitionen. Da in verschiedenen Gebieten die Unterkünfte v.a. für die Schafhirten mangelhaft sind oder teils gar nicht bestehen, ist dies bei der Umstellung von Standweiden auf eine ständige Behirtung oft ein Problem. Von den aktuell mit HSH geschützten Schafalpen in der Schweiz werden knapp ein Fünftel als Standweiden und knapp ein Drittel als Umtriebsweiden bewirtschaftet, der Rest wird behirtet. Diese Tatsache bestätigt, dass sich unter gewissen Voraussetzungen auch die Standweide für den Einsatz von HSH eignen kann.

5.7 Erfahrungen zum Schutz von Grossvieh (Mutterkühe und Pferde)

Seit der Rückkehr der Grossraubtiere ereigneten sich nur selten Übergriffe auf Rindvieh im Sömmerungsgebiet in der Schweiz (Abb. 7). Die Verdachtsfälle trugen sich hauptsächlich in Mutterkuhherden in den Kantonen Bern, Waadt, Tessin, Wallis und Graubünden zu, dabei könnten die Schäden durch Wolf und Bär verursacht worden sein. In Frankreich kommen Übergriffe auf Rindvieh trotz der langjährigen Rudelbildung nur vereinzelt vor (1 bis 2 Prozent der Schäden, ca. 20 Tiere pro Jahr, davon mehrheitlich Kälber).

5.8 Erfahrungen zur Prävention durch Eingriffe gegen einzelne, schadenstiftende Grossraubtiere

5.8.1 Luchs

In den Jahren 1994 bis 1996 wurden im Grossraum Jaun in den Kantonen Bern und Freiburg immer wieder Schafe durch Luchse gerissen. Dies veranlasste den Kanton Freiburg, 1996 beim BUWAL die erste Bewilligung zum Abschuss eines schadenstiftenden Luchses zu beantragen, wie im Jagdgesetz in Artikel 12 Absatz 2 vorgesehen. Danach folgten weitere Anträge durch die Kantone Bern, Waadt, Wallis. Insgesamt wurden seit 1997 14 Abschussbewilligungen erteilt, wobei sieben Luchse von der zuständigen Wildhut erlegt wurden.³² Im Zusammenhang mit dem Luchs hatte der gezielte Abschuss sogenannter «Nutztierspezialisten» eine wirksame Entspannung der Schadensituation zur Folge.

³² <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09413/09417/index.html?lang=de>.

5.8.2 Wolf

Ausgehend von ähnlichen Voraussetzungen wie beim Luchs wurden seit dem Jahr 2000 13 Bewilligungen für den Abschuss einzelner schadenstiftender Wölfe in den Kantonen Wallis, Graubünden und Luzern erteilt. Gestützt darauf wurden acht Abschüsse ausgeführt. In der Phase der Ausbreitung von Einzelwölfen verhindern solche Eingriffe weitere Schäden nur, wenn dadurch der Wolf vollständig aus einer Region entfernt wird. Erfahrungen aus Regionen mit Wolfsrudeln, z.B. Slowenien, zeigen aber, dass Abschüsse von Einzeltieren keine längerfristig wirksamen Präventionsmassnahmen darstellen. Dies v.a., weil Wölfe im Gegensatz zum Luchs keine individuelle «Nutztierspezialisten» sind, sondern Generalisten, welche jede Gelegenheit zum Reissen einfacher Beute nutzen. Zudem bremsen sie den Aufbau nachhaltiger Schutzmassnahmen, da ohne Raubtierdruck die Bereitschaft zum Ergreifen von Herdenschutzmassnahmen rasch abnimmt. Es kommt hinzu, dass Abschüsse bei geschützten Raubtieren nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip die Ausnahme bleiben sollen, ansonsten deren Schutzstatus zu sehr aufgeweicht würde (dazu Ziff. 6.1).

5.8.3 Braunbär

Beim Braunbären ist der Abschuss von Einzeltieren hauptsächlich sinnvoll zur Abwehr des Risikos durch menschengewohnte Risikobären. Erfahrungen mit den Risikobären JJ3 (Abschuss 2008) sowie M13 (Abschuss 2013) zeigen, dass einmal an Menschen gewohnte Bären sich weder vergrämen noch verscheuchen lassen. Wegen der fehlenden Scheu kann es zu gefährlichen Situationen kommen, in der Menschen angegriffen und verletzt werden könnten. Aus Sicherheitsgründen müssen die Bären dann erlegt werden (Konzept Bär³³). Auch in anderen Ländern wie z.B. Slowenien wird die Erlegung von Braunbären vollzogen, wenn sie für Menschen gefährlich werden. In Italien hingegen ist ein solcher Abschuss aufgrund des offensiven Gebarens der Tierschutzorganisationen nicht möglich, d.h. Risikobären werden eingefangen und in ein Gehege verbracht. In der Schweiz ist dies gemäss Konzept Bär keine Option, weil wildgeborene Bären in Gehegen Verhaltensanomalien ausbilden können.

5.9 Erfahrungen zur Prävention durch Regulation von Beständen geschützter Grossraubtiere

Bislang fehlt in der Schweiz die Erfahrung zur Bestandesregulation von Luchs- und Wolfbeständen gestützt auf Artikel 12 Absatz 4 Jagdgesetz. Mitte 2012 wurden mit dem Inkrafttreten der revidierten Jagdverordnung erweiterte Möglichkeiten zur Regulation eingeführt. Nichtsdestotrotz sind die Bedingungen (Nachweis eines hohen Bestandes, flächige Verbreitung und dokumentierte Reproduktion der Grossraubtierart sowie grosses Schadenausmass) für eine allfällige Regulation erst beim Luchs punktuell gegeben, da der Wolf noch keinen effektiven Bestand in der Schweiz aufweist. Ergriffene Einzelmassnahmen beim Luchs zeigen in diesem Sinne bereits Wirkung (siehe oben).

5.10 Erfahrungen zum Wolfsmanagement in Frankreich

Die Motion 10.3605 (Grossraubtier-Management. Erleichterte Regulation) verlangt eine Anlehnung des künftigen Grossraubtiermanagement in der Schweiz an das französische System, welches Abschüsse von schadenstiftenden Einzelwölfen sowie eine jährliche Regulation anhand von Abschussquoten ermöglicht. Damit möchte die Motion ein langfristig angelegtes, international kohärentes und pragmatisch umsetzbares Grossraubtiermanagement in der Schweiz herbeiführen. Hervorzuheben ist dabei die Tatsache, dass das französische System trotz einer jährlichen Abschussquote die Entwicklung eines Grossraubtierbestandes innerhalb eines verträglichen Rahmens erlaubt. Denn obwohl die französischen Alpen nur drei Jahre vor der Schweiz die ersten Wölfe beheimateten (1992), zählt dort der Bestand mittlerweile bereits rund 300 Tiere während dem der Wolfsbestand in der Schweiz bei 20 Tieren liegt.

Das französische Wolfsmanagement basiert auf drei Stufen: 1) «effarouchement» (Vergrämung), 2) «tir de défense» (Einzeltierabschuss) und 3) «tir de prélèvement» (Bestandesregulation). Bei der Vergrämung handelt es sich um nicht letale Massnahmen (Lichtquellen, Plastikgeschosse etc.), die zur Abwehr von Wolfsübergriffen auf geschützte Nutztierherden und ohne offizielle Bewilligung angewendet werden können. Die Vergrämung kommt v.a. in Gebieten zum Zuge, welche erst kürzlich durch Wölfe besiedelt wurden und wo sich Herdenschutzmassnahmen noch in der

³³ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09285/index.html?lang=de>.

Umsetzungsphase befinden. Führen diese Massnahmen nicht zur Verminderung des Schadensdrucks auf Nutztiere, kommt als nächster Schritt der Einzeltierabschuss in Frage.

Die Bewilligung zum Einzeltierabschuss ermöglicht es den Hirten in offiziell ausgewiesenen Gebieten mit hohem Schadensdruck und umgesetzten Herdenschutzmassnahmen, schadenstiftende Wölfe abzuschliessen oder abschliessen zu lassen. Obwohl gemäss dem aktuellen Plan d'Action National Loup 2013-17³⁴ der Einzeltierabschuss als zielführend erachtet wird, ist dessen Umsetzung schwierig, da der Abschuss solcher Einzelwölfe in der Praxis schwer zu vollziehen ist. Mit der Erweiterung zum «tir de défense renforcée», wo mehreren Schützen gleichzeitig das Mitführen einer Waffe für organisierte Drückjagden ermöglicht wird, soll die Durchführung eines Abschusses im Bereich einer betroffenen Schafweide erleichtert werden. Führen Einzeltierabschüsse nicht zur Schadenverminderung, kann eine Wolfsbestandesregulation bewilligt werden, mit dem Ziel, Schäden an Nutztierherden indirekt zu verhindern.

Mit der Einführung der «tir de prélèvement» im Jahre 2004 wurde in Frankreich die Möglichkeit geschaffen, den Wolfsbestand durch eine jährliche Abschussquote in gewissen Gebieten zu regulieren. Der Abschuss bezieht sich auf Gebiete in denen eine andauernde Wolfspräsenz nachgewiesen wurde und Wölfe trotz ergriffenen Präventionsmassnahmen weiterhin grosse Schäden an Nutztieren verursachen. Im Rahmen des aktuellen Plan d'Action National Loup wurde die Regulationsmassnahme weiterentwickelt, wobei jährlich die maximale Anzahl Wölfe, welche reguliert werden soll, anhand des Populationszuwachses errechnet wird (maximal 24 Wölfe für 2013). Wölfe welche durch Wilderei oder Verkehrsunfälle umkommen, werden der Abschussquote abgezogen. Die Regierung legt die maximale jährliche Abschussquote für die gesamte Wolfspopulation fest, über die regionalen Eingriffe in den Bestand befindet der Präfekt der betroffenen Departemente.

Im Rahmen des letzten Plan d'Action National Loup 2008-2012 wurden insgesamt sieben Wölfe abgeschossen: fünf durch die «tir de prélèvement» und zwei durch die «tir de défense». Im Allgemeinen wird das französische System aus Sicht der Hirten und Schafzüchter als effektiv erachtet. Jedoch ist seit 2008 mit der Ausbreitung des Wolfes in neue Gebiete die Anzahl der Wolfsangriffe auf Nutztiere gestiegen. Die Ursachen dafür sind vielschichtig und möglicherweise auf ungenügende Herdenschutzmassnahmen, einen fehlenden Territorialdienst sowie eine nur schwer zugängliche Landschaft zurückzuführen. Diese Entwicklung hat wahrscheinlich den parlamentarischen Antrag zur Errichtung von Wolfs-Freihaltezonen in von Wolfsschäden betroffenen Gebieten ausgelöst. In solchen Freihaltezonen sollten Wölfe grundsätzlich nicht toleriert oder durch Abschuss entfernt werden. Jedoch wurde dieser Antrag von der französischen Regierung im Frühsommer 2013 abgelehnt, da solche Zonen weder mit dem internationalen Recht (Berner Konvention, Europäische Habitat-Richtlinien), noch mit den einschlägigen nationalen Gesetzen Frankreichs vereinbar sind und im realen Vollzug nicht praktikabel seien.

5.11 Schlussfolgerungen zu den Erfahrungen mit konkreten Herdenschutzmassnahmen

Die Erfahrungen mit Herdenschutzmassnahmen in der Schweiz wie auch im benachbarten Ausland zeigen deutlich auf:

- Im Sömmerungsgebiet schützen HSH effizient vor Schäden an Nutztieren (Schafe und Ziegen), die durch Grossraubtiere verursacht werden. Der Einsatz von HSH bei sehr kleinen Schaf- und Ziegenherden (< 50 Tiere) ist aus wirtschaftlichen Überlegungen zu prüfen.
- Das Vermeiden von Konflikten mit HSH bedingt eine sorgfältige räumliche sowie landwirtschaftliche Betriebsplanung und Organisation, dies sowohl auf Ebene der Bewirtschafter als auch auf der Ebene der Behörden.
- Auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche kann mit gewissen einfachen Anpassungen, insbes. zauntechnischen Anlagen, ein Schutz erzielt werden.
- Bei Schäden, zu denen es trotz der umgesetzten Herdenschutzmassnahmen kommt, besteht unter einschränkenden Voraussetzungen die Möglichkeit, mittels Abschüssen auf Ebene der Einzeltiere oder evtl. der Population (Regulation) weitere Schäden zu vermindern.

³⁴ http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Planloup2013_cle05cdbc.pdf.

6 Rechtliche Grundlagen zur Prävention und Entschädigung von Nutztierschäden durch Grossraubtiere³⁵

6.1 Rechtlicher Schutz der einheimischen Grossraubtiere

Zuerst gilt es den rechtlichen Status der Grossraubtiere Bär, Luchs und Wolf aufzuzeigen. Auf Grund von Artikel 78 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV) verfügt der Bund zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Dies gilt ebenso im Bereich des Tierschutzes, z.B. betreffend Tierhaltung und Tierpflege, Verwendung von Tieren, Tierhandel und Tiertransporte (dazu Art. 80 BV). Hinsichtlich der Ausübung der Fischerei und Jagd ist die Kompetenz des Bundes darauf beschränkt, Grundsätze zu erlassen, insbes. zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wild lebenden Säugetiere und der Vögel (Art. 79 BV). Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (sog. Berner Konvention, BeK) gelten in der Schweiz unter anderen der Wolf und der Bär als streng geschützte Tierarten (Anhang II BeK), der Luchs als geschützte Tierart (Anhang III BeK). Dementsprechend sind nach dem Bundesrecht Grossraubtiere wie Bären, Luchse, Wölfe, aber auch Goldschakale geschützt (Art. 2 Bst. b, Art. 5 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 Jagdgesetz, JSG). Eingriffe gegen die genannten Grossraubtiere sind nur unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise möglich, z.B. um die Artenvielfalt zu erhalten, um Wildschäden oder Gefährdungen zu verhindern, zu Forschungszwecken oder um Tierseuchen zu bekämpfen (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2 und 4, Art. 14 Abs. 3 JSG, Art. 4, Art. 9, Art. 10^{bis} Jagdverordnung [JSV], Art. 9a, Art. 10 Tierseuchengesetz, TSG).

Der Schutz der Lebensräume wildlebender Pflanzen und Tiere (Biotope) ist zentral für die Erhaltung der örtlichen Artenvielfalt. Im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dienen verschiedene bundesrechtliche Instrumente dem Schutz der Lebensräume, beispielsweise inventarisierte Biotope von nationaler Bedeutung (z.B. Auengebiete), der bestehende Nationalpark im Kanton Graubünden, Pärke (Nationalpärke, regionale Naturpärke, Naturerlebnispärke) sowie Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung usw. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich in Artikel 5 und 6 sowie Artikel 18 ff. des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) und in den dazugehörigen Verordnungen. Im Bereich Jagd und Fischerei sind zu nennen: Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung, sowie eidgenössische Jagdbanngebiete (Art. 11 Abs. 1 und 2 JSG). Wichtig sind auch zahlreiche kantonale und kommunale Schutzgebiete. Nach Artikel 7 Absatz 4 JSG sorgen die Kantone für einen ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung, insbes. durch Bezeichnung von Wildruhezonen (dazu Art. 4^{bis} JSV). Den Grossraubtieren kommen die erwähnten Schutzgebiete direkt zu Gute.³⁶

6.2 Rechtliche Grundlagen zur Prävention von Wildtierschäden

6.2.1 Wildschäden

Im JSG wird der Begriff des Wildschadens (Wildtierschadens) nicht definiert. Der Zweckartikel erwähnt insbes. die Schäden an Wald (Wildverbiss) und an landwirtschaftlichen Kulturen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c JSG). Aus Artikel 7 Absatz 2 JSG geht hervor, dass dazu auch Beeinträchtigungen der Lebensräume und die Gefährdung der Artenvielfalt gehören. Die Hauptbestimmung zum Wildschaden ist Artikel 12 JSG, welche Einzelmassnahmen bei erheblichem Schaden und Bestandesregulierungen bei grossem Schaden oder erheblicher Gefährdung (und zu hohen Tierbeständen) vorsieht. Artikel 13 Absatz 1 JSG zählt auch Schäden an Nutztieren dazu. Das JSG geht demnach von einem relativ weiten Wildschadensbegriff aus, der Menschen, Tiere und Sachwerte betreffen kann.³⁷ Dies wird durch die im Jahre 2012 erweiterte Bestimmung zur Regulierung von Beständen geschützter Arten in Artikel 4 JSV illustriert. Danach fallen unter den Wildschaden ausserdem die Gefährdung von Menschen, die Verbreitung von Tierseuchen, die erhebliche Gefährdung von

³⁵ Die Ausführungen zu den rechtlichen Fragen basieren mehrheitlich auf den beiden Rechtsgutachten für das BAFU, verfasst von Michael Bütler, Praxis und Möglichkeiten der Revision des schweizerischen Jagdrechts, unter besonderer Berücksichtigung des Wildschadenbegriffs (15. Mai 2008), zitiert Bütler, Jagdrecht, und «Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden» (20. Juni 2011), zitiert Bütler, Herdenschutzhunde.

³⁶ Bütler (Fn. 35), Jagdrecht, S. 8 ff.

³⁷ Dazu Bütler (Fn. 35), Jagdrecht, insbes. S. 20 ff.

Siedlungen oder im öffentlichen Interesse stehenden Bauten und Anlagen sowie hohe Einbussen bei der Nutzung der Jagdregale durch die Kantone. Konkretisierungen des erheblichen bzw. grossen Schadens finden sich in den vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) gestützt auf Artikel 10 Absatz 6 JSV (alte, ausser Kraft gesetzte Fassung; heute Art. 10^{bis} JSV) erstellten Konzepten zu Luchs (2004), Bär (2006) und Wolf (2000).

6.2.2 Massnahmen gegen einzelne Grossraubtiere

Artikel 12 JSG regelt die Verhütung von Wildschaden. Die Kantone haben die entsprechenden Massnahmen zu treffen (Abs. 1). Sie können jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anordnen (Abs. 2). Dazu gehören Vergrämung (zur Umerzierung), Fangaktionen zwecks Umsiedlung oder – bei geschützten Tieren nur als letztes Mittel – der Abschuss. Bei geschützten Arten wie den Grossraubtieren kommen Abschüsse jedoch nur ausnahmsweise in Betracht, ansonsten der Schutz dieser Wildtiere ausgehöhlt würde. Vielmehr sind nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip mildere Massnahmen (wie Massnahmen des Herdenschutzes oder die Entschädigung von Wildschäden) vorzuziehen. Der Bundesrat kann geschützte Tierarten bezeichnen, bei denen das Bundesamt diese Massnahmen anordnet (Abs. 2^{bis}). Die Grossraubtiere Bär, Luchs und Wolf gehören nicht dazu. Die erwähnten Konzepte u.a. für Luchse, Bären und Wölfe basieren heute auf Artikel 10^{bis} JSV und bilden entsprechende Managementpläne. Mittels einer interkantonalen Kommission sollen Konflikte frühzeitig erkannt und möglichst verhindert werden. Es handelt sich bei den Konzepten um Vollzugshilfen des Bundes, welche unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisieren und eine einheitliche Vollzugspraxis ermöglichen.

Diese Konzepte des BAFU enthalten namentlich Grundsätze über a) den Schutz der Arten und die Überwachung von deren Beständen; b) die Verhütung von Schäden und Gefährdungssituationen; c) die Förderung von Verhütungsmassnahmen; d) die Ermittlung von Schäden und Gefährdungen; e) die Entschädigung von Verhütungsmassnahmen und Schäden; f) die Vergrämung, den Fang oder den Abschuss, insbes. über die Erheblichkeit von Schäden und Gefährdungen, den Massnahmenperimeter sowie die vorgängige Anhörung des BAFU bei Massnahmen gegen einzelne Bären, Wölfe oder Luchse; g) die internationale und interkantonale Koordination der Massnahmen; h) die Abstimmung von Massnahmen nach der JSV mit Massnahmen in anderen Umweltbereichen (Art. 10^{bis} JSV). Die Konzepte werden periodisch überprüft und nötigenfalls angepasst. Beispielsweise sieht das Konzept Wolf bei den Kriterien für den Abschuss von schadenstiftenden Wölfen vor, dass in einem angemessenen Schadenperimeter mindestens 35 Nutztiere während vier aufeinander folgenden Monaten oder mindestens 25 Nutztiere innerhalb von einem Monat oder mindestens 15 Nutztiere im zweiten Jahr mit Schäden von einem Wolf gerissen sein müssen. Dadurch wird der sog. erhebliche Schaden im Sinne von Artikel 12 Absatz 2 JSG konkretisiert. Werden Nutztiere in einem Gebiet getötet, wo bereits früher Schäden durch Wölfe eingetreten sind, zählen diese als Abschusskriterium nur, wenn zumutbare Schutzmassnahmen ergriffen worden sind (Ziff. 4.4 Konzept Wolf). Die Kantone erteilen und vollziehen in Absprache mit der sog. interkantonalen Kommission (je ein Vertreter der betroffenen Kantone und des BAFU) allfällige Abschussbewilligungen.

Für Massnahmen gegen einzelne Bären, Luchse und Wölfe sind die Kantone zuständig (Umkehrschluss aus Artikel 12 Absatz 2^{bis} JSG in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 5 JSV). Die Kantone müssen die Vorgaben der Erlasse und Konzepte beachten, die interkantonale Kommission konsultieren und deren Empfehlungen berücksichtigen. Bei den geschützten (in der Schweiz bisher seltenen) Grossraubtieren sind der Artenschutz und das Prinzip der Verhältnismässigkeit von Massnahmen besonders zu beachten, weshalb die Anforderungen für eine zu befristende Abschussbewilligung entsprechend hoch anzusetzen sind. Für Massnahmen ist ein kausaler Zusammenhang zwischen der Konfliktart bzw. einem Grossraubtier und dem entstandenen Wildschaden erforderlich. Nach Ansicht des BAFU dürfen Einzelabschüsse ca. 10 Prozent des fortpflanzungsfähigen Bestandes einer Tierart nicht überschreiten, ansonsten es sich um Bestandeseingriffe handeln würde. Bei kleinen Beständen in der Phase der Wiederansiedlung kann diese Voraussetzung in der Praxis jedoch nicht eingehalten werden, was die Wiederansiedlung der Grossraubtiere erschwert. Nach den entsprechenden Konzepten sind in der Praxis bei Bären Vergrämungsaktionen (sog. Problembär) prioritär; hingegen werden einzelne Luchse und Wölfe, die erheblichen Schaden anrichten, oder sog. Risikobären erlegt. Wie erwähnt, kommt der Abschuss von geschützten Grossraubtieren als irreversibler Eingriff nur als ultima ratio in Frage. Aus diesem Grunde sind nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit weniger einschneidende Massnahmen, v.a. präventive

Herdenschutzmassnahmen, geboten. Die vorgeschlagenen Anpassungen verschiedener Erlasse verfolgen und unterstützen dieses Ziel.³⁸

6.2.3 Bestandesregulierungen

Aus Gründen des Artenschutzes können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des BAFU den Abschuss von geschützten Tieren vorsehen, soweit der Schutz der Lebensräume oder die Erhaltung der Artenvielfalt es verlangt. Der Bundesrat bezeichnet die unter diese Bestimmung fallenden Arten (Art. 7 Abs. 2 JSG).

Weist eine geschützte Tierart einen *zu hohen Bestand* auf und entsteht dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung, so können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des Departements Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen (Art. 12 Abs. 4 JSG). Die Regulierung von Beständen geschützter Arten ist in Artikel 4 JSV näher geregelt: Mit vorheriger Zustimmung des BAFU können die Kantone befristete Massnahmen treffen, wenn Tiere einer bestimmten Art trotz zumutbarer Massnahmen zur Schadenverhütung a) ihren Lebensraum beeinträchtigen; b) die Artenvielfalt gefährden; c) grosse Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen oder Nutztierbeständen verursachen; d) Menschen erheblich gefährden; e) Tierseuchen verbreiten; f) Siedlungen oder im öffentlichen Interesse stehende Bauten und Anlagen erheblich gefährden; g) hohe Einbussen bei der Nutzung der Jagdregale durch die Kantone verursachen. Der Antrag der Kantone an das BAFU muss nach Artikel 4 Absatz 2 JSV Angaben enthalten über a) die Bestandesgrösse; b) die Art und den örtlichen Bereich der Gefährdung; c) das Ausmass und den örtlichen Bereich des Schadens; d) die getroffenen Massnahmen zur Schadenverhütung; e) die Art des geplanten Eingriffs und dessen Auswirkung auf den Bestand sowie f) die Verjüngungssituation im Wald. Dem BAFU sind jährlich Ort, Zeit und Erfolg der Eingriffe zu melden (Art. 4 Abs. 3 JSV). Im Bereich der Grossraubtiere sieht bisher einzig das Konzept Luchs neben Massnahmen gegen einzelne schadenstiftende Tiere die Möglichkeit von Bestandesregulierungen vor, wobei Umsiedlungen prioritär sind (Ziff. 4.4.3 und Anhang zum Konzept Luchs Schweiz). Im Zusammenhang mit den ersten Rudelbildungen bei Wölfen dürften Bestandesregulierungen künftig auch im Konzept Wolf zum Thema werden.

6.3 Rechtliche Grundlagen zur Entschädigung von Wildschäden

6.3.1 Entschädigung von Wildschäden nach geltendem Recht

Das Jagdrecht geht in Artikel 12 und 13 JSG vom Grundsatz «Verhütung vor Vergütung» aus, wie schon die Botschaft zum JSG betont. Der Gesetzgeber nannte als Verhütungsmassnahmen Abschüsse von einzelnen schadenstiftenden Tieren, Bestandesregulierungen, Verbesserung des Äsungsangebots, Fütterungen (nur bedingt), Flächenschutz durch Zäune, Einzelschutz von Pflanzen, Flurwachen usw.³⁹ Der Schaden, den jagdbare Tiere (also nicht die Grossraubtiere) an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren anrichten, wird angemessen vergütet. Die Entschädigungspflicht wird durch die Kantone geregelt. Entschädigungen sind – bei jagdbaren Tieren – nur zu leisten, wenn die zumutbaren Schutzmassnahmen getroffen worden sind und wenn es sich nicht um Bagatellschäden handelt. Aufwendungen für Verhütungsmassnahmen können bei der Entschädigung von Wildschaden berücksichtigt werden (Art. 13 Abs. 1 und 2 JSG). Bund und Kantone beteiligen sich an der Vergütung von Schaden, der durch Tiere bestimmter geschützter Arten verursacht wird. Der Bundesrat bestimmt nach Anhören der Kantone diese geschützten Tierarten und die Voraussetzungen der Entschädigungspflicht (Art. 13 Abs. 4 JSG). Dies ist wichtig, um die Akzeptanz der Nutztierhalter und der Bergbevölkerung zum Schutz der gesetzlich geschützten, aber politisch umstrittenen Grossraubtiere, zu erhöhen.

Der Bund beteiligt sich an der Entschädigung von Wildschäden, die von Luchsen, Bären und Wölfen verursacht werden, in Höhe von 80 Prozent der Kosten. Die Kantone ermitteln die Höhe und die Verursacher des Wildschadens. Der Bund leistet die Abgeltung nur, wenn der Kanton die Restkosten übernimmt. Der Bund kann Massnahmen fördern, die in regionalen Projekten getroffen

werden, um Wildschäden durch die erwähnten Grossraubtiere zu verhüten (Art. 10 Abs. 1 bis 4 JSV). Nach dieser Bestimmung sind Präventionsprojekte zum Herdenschutz also räumlich und zeitlich beschränkt, was mit der vorgesehenen Revision abgeändert werden soll. In den Konzepten werden weitere Details für die Schadensvergütung festgelegt (z.B. Vorweisung des vom Wolf getö-

³⁸ Bütler (Fn. 35), Jagdrecht, S. 48 ff.

³⁹ Botschaft zum JSG, BBl II/1983, S. 1211.

teten Nutztiers). Das Ergreifen von zumutbaren Herdenschutzmassnahmen ist nach wie vor freiwillig und für die Ausrichtung von Entschädigungen im Zusammenhang mit Angriffen durch Grossraubtiere in der Regel keine Bedingung. Anderes gilt nach einem Erstschaden für sog. Hot Spots bei Luchsen und bei Schäden an Neuweltkameliden und an Cerviden in Gehegen. Hingegen sind ergriffene Herdenschutzmassnahmen z.B. bei der Frage der Abschussbewilligung eines Wolfs vorausgesetzt, sofern bereits früher Wolfsschäden eingetreten sind.⁴⁰

6.3.2 Entschädigung von Wildschäden nach revidiertem Recht

Der Revisionsvorschlag für Artikel 10 Absatz 1 Bst. a und b sowie Absatz 4 JSV (Entschädigung und Schadenverhütung) lautet:

¹ Der Bund leistet den Kantonen an die Entschädigung von Wildschäden, die folgenden Abgeltungen:

a. 80 Prozent der Kosten von Schäden, die von Luchsen, Bären, Wölfen und Goldschakalen verursacht werden;

b. Betrifft nur den französischen Text.

⁴ Der Bund fördert Massnahmen, um Wildschäden durch Luchse, Bären, Wölfe und Goldschakale zu verhüten.

Die Änderung der Jagdverordnung sieht vor, dass auch durch Goldschakale verursachte Wildschäden analog den Schäden von Luchsen, Bären und Wölfen abgegolten werden sollen (Art. 10 Abs. 1 Bst. a JSV). Beim Goldschakal handelt es sich um eine eng mit dem Wolf verwandte, äusserlich sehr ähnliche Grossraubtierart, welche im November 2011 erstmals in der Schweiz fotografisch nachgewiesen wurde. Die geltende Fassung von Artikel 10 Absatz 4 JSV stellt eine Kannvorschrift für regionale und befristete Projekte dar. Permanente präventive Herdenschutzmassnahmen sind auf dieser Grundlage jedoch nicht möglich. Gestützt auf den Revisionsvorschlag zu Artikel 12 Absatz 5 JSG (dazu nachfolgende Ausführungen in Ziff. 6.4.2) soll Artikel 10 Absatz 4 JSV dahingehend revidiert werden, dass der Bund Massnahmen fördert, um Wildschäden durch Luchse, Bären, Wölfe und (neu) Goldschakale zu verhüten. Indem Artikel 10 Absatz 5 JSV unverändert bleibt (keine Auflistung des Goldschakals) bedeutet dies, dass die Kantone auch gegen Goldschakale Massnahmen verfügen könnten, falls Exemplare dieser Tierart erheblichen Schaden anrichten sollten. Dies entspricht der Praxis bei den drei anderen Grossraubtieren Luchs, Bär und Wolf.

6.4 Präventionsmassnahmen zum Schutz von Nutztieren

6.4.1 Grundlagen des Herdenschutzes nach geltendem Recht

Massnahmen des Herdenschutzes dienen primär der unmittelbaren Verhütung von Schäden durch Wildtiere. Vorliegend sind mit Herdenschutz Massnahmen zur Verhütung von Übergriffen auf Nutztiere durch Grossraubtiere zu verstehen. Verfassungsrechtlich ist der Bund zu Herdenschutzmassnahmen gestützt auf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Bereich Fischerei und Jagd (Art. 79 BV), auf die umfassende Kompetenz zum Artenschutz (Art. 78 Abs. 4 BV) und seine Kompetenz im Bereich der Landwirtschaft (Art. 104 BV) befugt. Auf Gesetzesstufe (im demokratisch legitimierten Verfahren) sind Herdenschutzmassnahmen im Zusammenhang mit den geschützten Grossraubtieren nach geltendem Recht nicht ausdrücklich geregelt. Immerhin sind die Kantone nach Artikel 12 Absatz 1 JSG befugt und gehalten, solche mildereren Massnahmen (zum indirekten Schutz der Grossraubtiere) zu ergreifen, da diese nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip einem Abschuss geschützter Tiere vorzuziehen sind. Artikel 12 JSG sieht bisher keine Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden durch den Bund vor, die sich nicht direkt gegen die Schaden stiftenden Tiere selbst richten (Art. 12. Abs. 2 und Abs. 2^{bis} JSG), z.B. Vergrämung, Fangaktionen zwecks Umsiedlung und bei geschützten Tieren als ultima ratio der Abschuss. Im Zusammenhang mit der Entschädigung von Wildschäden durch geschützte Tierarten hätte der Bundesrat nach Artikel 13 Absatz 4 JSG die Möglichkeit, Herdenschutzmassnahmen als Voraussetzung für Entschädigungen zu bestimmen. Eine ausdrückliche bundesrechtliche Grundlage des Herdenschutzes vor Grossraubtieren ist auf Verordnungsstufe in Artikel 10 Absatz 4 JSV zu finden, allerdings mit räumlicher und zeitlicher Beschränkung. HSH werden sodann in folgenden Verordnungsbestimmungen

⁴⁰ Bütler (Fn. 35), Jagdrecht, S. 76 ff.

ausdrücklich aufgeführt: Artikel 22 Absatz 1 Bst. d, Artikel 69 Absatz 2 Bst. e, Artikel 72 Absatz 1 der Tierschutzverordnung (TSchV) sowie in Artikel 16 Absatz 3^{bis} Bst. b Tierseuchenverordnung (TSV).⁴¹ HSH sind demzufolge bereits nach geltendem Bundesrecht explizit auf Stufe Verordnung anerkannt, was im Verhältnis zur kantonalen Gesetzgebung betreffend Hunde und Wildtierschutz bedeutsam ist (Vorrang des Bundesrechts). Nun soll der Herdenschutz auf Gesetzesstufe verankert und auf Verordnungsstufe verstärkt werden.⁴²

6.4.2 Neue Grundlagen im Jagd- und Landwirtschaftsgesetz

Im Rahmen der Gesetzgebung zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 soll unter anderem die produzierende, auf Nutztieren basierende Landwirtschaft im Zusammenhang mit der zunehmenden Präsenz von Grossraubtieren unterstützt werden. Es ist zu verhindern, dass die Nutztierhaltung im Berggebiet in unzumutbarer Weise eingeschränkt wird. Zwischen dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und dem BAFU wurde folgende Aufgabenteilung vereinbart: Das BAFU fördert den eigentlichen Herdenschutz, d.h. die konkreten Herdenschutzmassnahmen, z.B. Zucht und Einsatz von HSH sowie die Beratung der Kantone und Tierhalter. Das BLW unterstützt die landwirtschaftsbetrieblichen Massnahmen, welche die Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen erleichtern, wie z.B. Behirtung, Weideführung mit Zäunen, Umtriebsweiden. Dadurch wird das Entstehen einer Nutztierherde mit geordneter Herdenführung gefördert, was eine zentrale Voraussetzung für den effizienten Einsatz von HSH darstellt. Zur Umsetzung der gemeinsamen Stossrichtung wurden die notwendigen gesetzlichen Grundlagen sowohl im Jagdgesetz als auch im Landwirtschaftsgesetz (LwG) geschaffen.

Im Jagdrecht soll Artikel 12 Absatz 5 JSG (Verhütung von Wildschaden) in zwei Schritten mit folgender Bestimmung ergänzt werden:

⁵ Der Bund fördert und koordiniert die Massnahmen der Kantone zur Verhütung von Wildschaden, der durch Grossraubtiere an Nutztieren verursacht wird. Er kann gegen Entschädigung private Organisationen mit dem Vollzug dieser Aufgaben beauftragen.

Dieser Absatz 5 (1. Satz) soll am 1. Januar 2014 in Kraft treten und erstmals eine Rechtsgrundlage für den Bund hinsichtlich Herdenschutzes auf Gesetzesstufe bilden, was die Stellung des Herdenschutzes (mit HSH) stärken würde. Damit wird eine Gesetzeslücke geschlossen. Dem Bund wird ermöglicht, präventive Herdenschutzmassnahmen der Kantone zur Verhütung von Wildschaden (in den Konfliktgebieten) permanent und flächendeckend zu fördern und zu koordinieren. Massgeblich ist, dass es gemäss Artikel 12 Absatz 1 und (neu) Absatz 5 JSG grundsätzlich im Kompetenzbereich der Kantone liegt, die zu treffenden Präventionsmassnahmen zu wählen. Die Kantone können bzw. müssen entscheiden, ob und wo im Kantonsgebiet vom BAFU unterstützte HSH eingesetzt werden dürfen. Es ist deshalb festzuhalten, dass die vom BAFU geförderten Herdenschutzmassnahmen für die Kantone und Bewirtschafter freiwillig sind. Entscheiden sich diese dagegen, ist es an ihnen, alternative Massnahmen zur Prävention vorzuschlagen bzw. umzusetzen. An den bereits beschriebenen Regeln und Voraussetzungen (Art. 12 JSG, Art. 4 und Art. 10^{bis} JSV) für den Abschuss von einzelnen, geschützten Grossraubtieren und bezüglich der Bestandesregulierungen ändert sich jedoch nichts. So werden z.B. in Gebieten, wo bereits früher Wolfsschäden aufgetreten sind, zumutbare Herdenschutzmassnahmen verlangt. Nur unter dieser Bedingung zählen gerissene Nutztiere für eine allfällige Abschussbewilligung. Die vom Bund zu unterstützenden und zu koordinierenden Herdenschutzmassnahmen erscheinen gerade deswegen für Kantone und Bewirtschafter als zumutbar. Die Bergkantone sind deshalb gut beraten, den vom Bund geförderten Herdenschutz auch umzusetzen.

Absatz 5 Satz 2 soll im Rahmen der laufenden Waldgesetz Revision eingefügt werden und voraussichtlich Anfang 2016 in Kraft treten. Im Sinne einer schlanken Organisation und eines einheitlichen Einsatzes der Bundesmittel soll nun mit einem Zusatz zum Artikel 12 Absatz 5 JSG sichergestellt werden, dass das BAFU private Organisationen gegen Entschädigung mit entsprechenden Aufgaben zur Koordination und zum Vollzug des Herdenschutzes beauftragen kann.⁴³ Zur Konkretisierung von Artikel 12 Absatz 5 JSG gilt es, die Jagdverordnung entsprechend anzupassen.

Im Landwirtschaftsrecht will der Gesetzgeber die Sömmerung von Nutztieren mit sog. Alpungsbeiträgen sowie nach Tierkategorie abgestuften Sömmerungsbeiträgen fördern. Sodann werden

⁴¹ Näheres dazu Michael Bütler, Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden, Rechtsgutachten für das BAFU vom 20. Juni 2011, insbes. S. 14 ff., Rz. 16 ff.

⁴² Bütler (Fn. 41), Herdenschutzhunde, S. 13. ff.

⁴³ Dazu <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=48528>.

Bewirtschafter unterstützt, welche in ihrem Betrieb Massnahmen zum Herdenschutz nach dem Jagdrecht umsetzen.

Artikel 71 des revidierten Landwirtschaftsgesetzes zu den Kulturlandschaftsbeiträgen (Inkrafttreten am 1. Januar 2014) lautet:

¹ Zur Erhaltung einer offenen Kulturlandschaft werden Kulturlandschaftsbeiträge ausgerichtet. Die Beiträge umfassen:

- a. einen nach Zonen abgestuften Beitrag je Hektare zur Förderung der Bewirtschaftung in den einzelnen Zonen;
- b. einen nach Hangneigung und Nutzungsart abgestuften Erschwernisbeitrag je Hektare in Hang- und Steillagen zur Förderung der Bewirtschaftung unter topografischen Erschwernissen;
- c. zusätzlich einen abgestuften Beitrag nach Anteil Mähwiesen in Steillagen;
- d. einen Beitrag je Normalstoss für Ganzjahresbetriebe für die zur Sömmerung gegebenen Tiere zur Förderung der Alpung;
- e. einen nach Tierkategorie abgestuften Sömmerungsbeitrag je gesömmerte Grossvieheinheit oder je Normalbesatz zur Förderung der Bewirtschaftung und zur Pflege von Sömmerungsflächen.

² Der Bundesrat bestimmt für den Sömmerungsbeitrag die zulässige Bestossung und die Tierkategorien, für die der Beitrag ausgerichtet wird.

Mit den Kulturlandschaftsbeiträgen wird die Offenhaltung der Kulturlandschaft gefördert (Verhinderung der Bewaldung). Sie setzen sich zusammen aus einem Zonenbeitrag Offenhaltung, einem Hangbeitrag, einem Alpungsbeitrag und einem Sömmerungsbeitrag. Der Alpungsbeitrag setzt für Ganzjahresbetriebe mit dem Sömmerungszuschlag einen Anreiz, die Tiere zur Sömmerung im Alpen- und Voralpengebiet abzugeben. Bewirtschafter erhalten für Schafe, die sie im Weidesystem «Umtriebsweide» sömmern und durch vom BAFU geförderte HSH schützen lassen, einen gleich hohen Sömmerungsbeitrag, wie für nach dem System «ständige Behirtung» gesömmerte Schafe (Art. 44 Abs. 2 Bst. a sowie Anhang 7, Ziff. 1.6 des Entwurfs zur Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft, Direktzahlungsverordnung).⁴⁴

6.4.3 Erfüllung des bundesrätlichen Auftrags

Die Revision der Jagdverordnung regelt den Herdenschutz entsprechend dem Auftrag des Bundesrats aus dem Jahre 2009 (als Antwort auf die Motion 09.3814) und gemäss dem zwischen dem BAFU und dem BLW erarbeiteten Vorgehen. Gleichzeitig wird auch das von der Motion 10.3242 geforderte Monitoring der HSH umgesetzt. Zur besseren Ausgestaltung des Herdenschutzes schlägt das BAFU vor, die JSV gestützt auf die neue Grundlage von Artikel 12 Absatz 5 JSG mit zwei Bestimmungen zu ergänzen, Artikel 10^{ter} (Verhütung von Schäden durch Grossraubtiere) und Artikel 10^{quater} (Herdenschutzhunde) JSV, welche nachfolgend erläutert werden.⁴⁵ Diese neuen Artikel konkretisieren die vom BAFU geförderten Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Schäden durch Grossraubtiere. Es handelt sich dabei um diejenigen Herdenschutzmassnahmen, welche nach der Agrarpolitik 2014-2017 für die Erhöhung der Sömmerungsbeiträge für Umtriebsweiden (auf das Niveau der Beiträge für ständige Behirtung) vorausgesetzt werden.

6.4.4 Verhütung von Schäden durch Grossraubtiere (Art. 10^{ter} JSV)

Gemäss Vorschlag der Verwaltung soll der neu einzufügende Artikel 10^{ter} JSV folgenden Wortlaut haben:

¹ Zur Verhütung von Schäden an Nutztieren durch Grossraubtiere (Herdenschutz) fördert das BAFU:

- a. die Zucht, Ausbildung, Haltung und den Einsatz von Herdenschutzhunden;
- b. den Schutz von Bienenstöcken mit Elektrozäunen.

⁴⁴ Zum Ganzen: Botschaft Agrarpolitik 2014-2017, BBl 2012, S. 2075 ff., S. 2204 ff. und S. 2276 f.

⁴⁵ Dazu Änderung der Jagdverordnung (JSV), Erläuternder Bericht des BAFU vom 4. August 2013, S. 1 ff.

- ² Reichen die Massnahmen nach Absatz 1 nicht aus, so kann das BAFU weitere Massnahmen der Kantone für den Herdenschutz fördern.
- ³ Das BAFU unterstützt und koordiniert die räumliche Planung der Massnahmen für den Herdenschutz durch die Kantone. Es erlässt dazu eine Richtlinie.
- ⁴ Die Kantone integrieren den Herdenschutz in ihre landwirtschaftliche Beratung.
- ⁵ Das BAFU kann Organisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die den Bund, die Kantone und die betroffenen Kreise über den Herdenschutz, die Herdenschutzhundehunde sowie die interkantonale Koordination der Massnahmen informieren und beraten.

In dieser Bestimmung werden die vom BAFU allgemein als wirksam und zumutbar erachteten Massnahmen zur Verhütung von Übergriffen durch Grossraubtiere auf Nutztiere aufgeführt. Als Herdenschutz definiert Absatz 1 die Verhütung von Schäden an Nutztieren durch Grossraubtiere. Das BAFU fördert dazu die Zucht, Ausbildung, Haltung und den Einsatz von HSH und den Schutz von Bienenstöcken mit Elektrozäunen (Abs. 1 Bst. a und b). Beim Herdenschutz ist im Jahresverlauf zwischen der Situation im Sömmerungsgebiet (für eine Zeitdauer von rund drei Monaten) und der Situation im Bereich der landwirtschaftlichen Nutzfläche (für einen Zeitraum von rund neun bis zwölf Monaten) zu unterscheiden. Als landwirtschaftliche Nutzfläche gilt die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung steht (Art. 14 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung, LBV). In den stark besiedelten, gut erschlossenen Regionen des Flachlands ist eine ständige Besiedlung von Wolf und Bär wenig wahrscheinlich. Deshalb reichen dort häufige Kontrollen, ortsübliche Elektrozäune und das Einstellen der Tiere in der Nacht in der Regel aus, um Wildschäden durch Grossraubtiere zu verhindern. Erwerb, Installation und Unterhalt von Zäunen zur Weideführung der Nutztiere in der landwirtschaftlichen Nutzfläche werden durch die allgemeinen Subventionen (Direktzahlungen) des Bundes abgegolten. Aus diesem Grunde ist dafür keine spezielle Entschädigung vorgesehen.

Als Sömmerungsflächen gelten Gemeinschafts- und Sömmerungsweiden sowie Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird (Art. 24 Abs. 1 LBV). Es handelt sich um grossflächige Weidegebiete, die schwieriger zu überwachen sind. Dies gilt ebenso für steile und abgelegene Gebiete der Voralpen und des Juras (spezielle landwirtschaftliche Nutzflächen). Auf solchen Weiden wäre es mindestens abseits von Wanderwegen nicht zumutbar, überall Elektrozäune aufzustellen. Für diese Gebiete sieht Absatz 1 eine Förderung durch den Bund (d.h. BAFU) vor, soweit es die räumliche Herdenschutzplanung der Kantone im Einzelfall erlaubt. Zu den Massnahmen gehören der Einsatz von HSH für die weitgehend selbstständige Bewachung von Nutztieren sowie der Schutz von Bienenstöcken mit Elektrozäunen (vor Bärangriffen). Damit HSH fremde Tiere angemessen abwehren können, müssen sie entsprechend gezüchtet und ausgebildet werden. Mit diesen Massnahmen konnten das BAFU, spezialisierte Vereine (AGRIDEA und Verein Herdenschutzhundehunde Schweiz) und die Kantone im Rahmen des projektbezogenen Herdenschutzes (nach Art. 10 Abs. 4 JSV) in den vergangenen fünfzehn bis zwanzig Jahren bereits wertvolle Erfahrungen sammeln.

Reichen die in Absatz 1 erwähnten Herdenschutzmassnahmen nicht aus, kann das BAFU weitere Massnahmen der Kantone für den Herdenschutz fördern. Dazu gehört z.B. die Errichtung von speziell eingezäunten Flächen (Nachtperchen) für Nutztiere im Sömmerungsgebiet oder die Verstärkung von Zäunen im Berggebiet der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Weil diese Massnahmen jedoch aufwendig und unter Umständen betriebswirtschaftlich ungünstig sind, sollen sie nur in begründeten Einzelfällen angewendet werden. Der Entscheid dazu liegt wie für sämtliche Präventionsmassnahmen in der Kompetenz der Kantone, welche dabei vom BAFU unterstützt werden. Das BAFU unterstützt und koordiniert die räumliche Planung der Massnahmen für den Herdenschutz durch die Kantone. Es erlässt dazu eine Richtlinie (Abs. 3). Das BAFU fördert grundsätzlich nur die unter Artikel 10^{ter} Absatz 1 JSV erwähnten Massnahmen, d.h. den Einsatz von «offiziellen» HSH (gemäss den Richtlinien nach neu Art. 10^{quater} Abs. 3 JSV) und Elektrozäune für Bienenstöcke; vorbehalten sind die erwähnten weiteren Massnahmen nach Absatz 2. Damit konzentriert sich der Bund auf breit wirksame Massnahmen und stellt einen möglichst effizienten Einsatz der Bundesmittel beim Herdenschutz sicher.

Die Kantone haben bei der räumlichen Planung von Herdenschutzmassnahmen mögliche Konfliktpotenziale beim Einsatz von HSH zu berücksichtigen, so das touristische Konfliktpotenzial im Zusammenhang mit offiziellen Fuss- und Wanderwegen und mit Nachbarn bei der Winterhaltung von

Nutztierenen. Die Kantone sind gehalten, die ganzjährige Situation der HSH in ihre Planung mit einzubeziehen. Denn ein HSH sollte das ganze Jahr über bei den Nutztieren gehalten und eingesetzt werden. Unabhängig vom kantonalen Planungsentscheid ist es den einzelnen Bewirtschaftern überlassen, ob sie HSH einsetzen wollen. Das BAFU wird somit nur HSH fördern, deren Einsatz vom entsprechenden Kanton und von den einzelnen Bewirtschaftern gebilligt wird. Ausserdem sollen die noch zu erlassenden Richtlinien des BAFU zu Eignung, Zucht, Ausbildung, Haltung, Einsatz und Meldung von geförderten HSH den Haltern den Nachweis erleichtern, dass sie ihre Sorgfaltspflicht im Umgang mit HSH erfüllt haben (rev. Art. 10^{quater} Abs. 3 JSV). Nach der vorgesehenen Rollenteilung ist es Aufgabe der Kantone, die betroffenen Landwirte frühzeitig bezüglich den zumutbaren, technisch Möglichen und nötigen Herdenschutzmassnahmen zu beraten. Die Kantone haben den Herdenschutz in ihre landwirtschaftliche Beratung zu integrieren (Abs. 4). Falls der Bewirtschafter den Einsatz solcher Hunde wünscht, sollen die Kantone sicherstellen, dass der Einsatz von HSH zwischen den verschiedenen Ämtern (z.B. Landwirtschaft, Veterinärdienst, Jagd) abgesprochen und integral beurteilt wird.

Um beim Herdenschutz im Vollzug einen gesamtschweizerisch einheitlichen Einsatz der Bundesmittel zu erreichen, koordiniert der Bund die Präventionsplanung der Kantone. In der Regel dürfte dazu eine Absprache in überregionalen Raumeinheiten, z.B. in Kompartimenten analog den Konzepten Luchs, Bär und Wolf, sinnvoll sein. Der Bund wird nach wie vor für die Beratung der Kantone bezüglich Herdenschutz und der räumlichen Planung desselben besorgt sein. Diese Aufgabe übernimmt zurzeit die landwirtschaftliche Beratungszentrale AGRIDEA im Auftrag des BAFU.

Nach Artikel 10^{ter} Absatz 5 JSV kann das BAFU national tätige Organisationen unterstützen, die den Bund, die Kantone und die betroffenen Kreise über den Herdenschutz, die HSH sowie die interkantonale Koordination informieren und beraten. Es wäre unverhältnismässig, wenn in jedem Kanton eine Stelle geschaffen werden müsste, um im Bereich der Schadensprävention für die Verteilung der Bundesbeiträge und die Einhaltung der Vorschriften zu sorgen. Bereits heute unterstützt der Bund gesamtschweizerisch tätige Organisationen, so z.B. die landwirtschaftliche Beratungsstelle der Kantone AGRIDEA oder den Verein Herdenschutz Hunde Schweiz. Solche Organisationen können z.B. die kantonalen landwirtschaftlichen Stellen bei der alpwirtschaftlichen Planung des interkantonale koordinierten Herdenschutzes beraten. Bei behördlich verfügten Massnahmen können sie zudem auf eine Verbesserung des Risikomanagements im Umgang mit HSH hinwirken. Wichtig wird eine klare Aufgabenteilung sein in den Bereichen Zucht und Ausbildung der HSH, Ausbildung der Haltung von HSH, Zusprennung, Verwaltung und Auszahlung von Bundesbeiträgen, Beratung der Kantone und der Bewirtschafter sowie Kontrollbelange (Förderwürdigkeit von Hundehaltern, Monitoring, Einhaltung der BAFU-Richtlinien usw.). Nachfolgend werden unter Ziff. 8.3 die Organisationsstrukturen im künftigen Herdenschutz aufgezeigt.

6.4.5 Anforderungen an Herdenschutz Hunde (Art. 10^{quater} JSV)

Eine zweite neue Bestimmung mit dem Titel «Herdenschutz Hunde» in Artikel 10^{quater} JSV lautet:

¹ Der Einsatzzweck von Herdenschutz Hunden ist die weitgehend selbstständige Bewachung von Nutztieren und die damit zusammenhängende Abwehr fremder Tiere.

² Das BAFU fördert den Herdenschutz mit Hunden, die:

- a. zu einer Rasse gehören, die für den Herdenschutz geeignet ist;
- b. für den Herdenschutz fachgerecht gezüchtet, ausgebildet, gehalten und eingesetzt werden;
- c. hauptsächlich für das Bewachen von Nutztieren eingesetzt werden, deren Haltung oder Sömmerung nach der Direktzahlungsverordnung vom ... gefördert wird; und
- d. als Herdenschutz Hunde nach Artikel 16 Absatz 3^{bis} Buchstabe b der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 gemeldet sind.

³ Das BAFU erlässt Richtlinien zu Eignung, Zucht, Ausbildung, Haltung, Einsatz und Meldung von geförderten Herdenschutz Hunden.

Die neue Bestimmung definiert den Einsatzzweck der HSH als weitgehend selbstständige Bewachung von Nutztieren und die damit zusammenhängende Abwehr fremder Tiere (Abs. 1). Damit stellt der Verordnungsgeber klar, dass HSH nicht ständig beaufsichtigt werden müssen und dass die mit dem Herdenschutz zusammenhängende Abwehr fremder Tiere zur Aufgabe des HSH gehört. Mit dieser Zweckbestimmung würde der Herdenschutz eindeutig gestärkt, denn Konflikte mit

Begleithunden von Drittpersonen ereignen sich im Bereich geschützter Herden ab und zu. Aus der Definition geht indirekt hervor, dass die Gefährdung von Menschen nicht zum Einsatzzweck gehört. Dies ist bei der Ausbildung und Sozialisierung der Hunde zu beachten.

Der Bund möchte nur geeignete und effiziente HSH fördern. In der Vergangenheit entstanden zahlreiche Konflikte rund um diese Hunde, bei denen andere Tiere oder in Einzelfällen Menschen gebissen bzw. verletzt wurden. Solche Konflikte sollen entschärft werden, und die Halter von HSH benötigen bei deren Einsatz mehr Rechtssicherheit (zivil-, verwaltungs- und strafrechtlich). Um dies zu erreichen, wird das BAFU klare Vorgaben zu Fragen der Qualität und Ausbildung dieser Nutzhunde, aber auch zum betrieblichen Risikomanagement erarbeiten. Das Hauptziel dieses neuen Artikels ist die Förderung von rechtskonform eingesetzten HSH, welche effizient vor Grossraubtieren schützen und gleichzeitig ein objektiv geringes Risikopotenzial gegenüber Menschen darstellen. Für den Fall, dass HSH eingesetzt werden und dass die Unterstützung des BAFU beantragt wird, formuliert Artikel 10^{quater} JSV die konkreten Anforderungen («fachgerecht») an die Hunde, deren Halter, Züchter und Ausbilder. Dadurch kann allerdings nicht vollständig verhindert werden, dass Landwirte HSH ohne Unterstützung und Gutheissung durch den Kanton einsetzen. Ein solcher «Wildwuchs» dürfte jedoch der Ausnahmefall sein, zumal der Hundeeinsatz auf eigene Kosten erfolgen würde und mit erhöhter Eigenverantwortung verbunden wäre. Es ist davon auszugehen, dass sich dank der neuen Regelung (Förderung, Rechtssicherheit) die Qualität des Herdenschutzes (Effizienz, Risikominderung) erheblich verbessern wird.

Absatz 2 Bst. a hält fest, dass das BAFU nur Hunde fördert, welche zu einer Rasse gehören, die für den Herdenschutz geeignet ist. Wesensmerkmal ist, dass HSH nebst der Beziehung zum Menschen eine enge Bindung zu den zu schützenden Nutztieren eingehen. Sie unterscheiden sich deshalb von sog. Schutzhunden (Polizeihunden). HSH gehören zu den ältesten Nutzhunderassen. Gegenwärtig werden in der Schweiz die beiden Rassen Maremmano Abruzzese und Chien de montagne des Pyrénées eingesetzt. Das BAFU wird gemäss Absatz 2 Bst. b nur fachgerecht gezüchtete, ausgebildete, gehaltene und eingesetzte Hunde fördern. Was fachgerecht bedeutet, wird in den Richtlinien des BAFU gemäss Absatz 3 erläutert werden. Als weitere Bedingung für eine Förderung kommen nur Hunde in Frage, welche hauptsächlich für das Bewachen von Nutztieren eingesetzt werden, deren Haltung oder Sömmerung nach der Direktzahlungsverordnung gefördert wird (Abs. 2 Bst. c, mit Alpungs-, Sömmerungsbeiträgen). Daraus geht hervor, dass der Herdenschutz primär dazu dienen soll, die auf Nutztieren basierende landwirtschaftliche Produktion auch unter der Anwesenheit von Grossraubtieren zu ermöglichen. Schliesslich müssen die Hunde gemäss den Vorgaben von Artikel 16 Absatz 3^{bis} Bst. b der Tierseuchenverordnung als HSH gemeldet sein (Abs. 2 Bst. d). Es handelt sich um eine erweiterte Meldepflicht im Sinne der Überwachung (Monitoring).

Nach Absatz 3 erlässt das BAFU Richtlinien zu Eignung, Zucht, Ausbildung, Haltung, Einsatz und Meldung von geförderten HSH. Ein Kernpunkt der Vorlage ist, eine genügende Qualität und einen risikobewussten Einsatz der HSH sicherzustellen. In den vergangenen Jahren sind mit ihnen verschiedentlich Probleme aufgetreten, insbes. im Zusammenhang mit dem Tourismus. Diesen Problemen lagen teilweise Haltungs- und Ausbildungsfehler und teilweise Mängel beim Einsatz zu Grunde. Die Situation muss verbessert werden, einerseits um Konflikte mit Menschen zu verringern, welche diesen Hunden begegnen. Andererseits um den Haltern von HSH mehr Rechtssicherheit bei deren Einsatz zu geben, da die Landwirte diese Nutzhunde in einer schwierigen Situation (und nicht zum Vergnügen) halten. Beides soll gleichzeitig erreicht werden, indem das BAFU klare Vorgaben erarbeitet und Massnahmen trifft zur Aufklärung der Bevölkerung über diese Hunde. Das heutige Ziel in der Ausbildung sind selbstsichere, gut sozialisierte HSH mit starker Bindung zum Halter. Das BAFU und weitere beteiligte Akteure analysieren derzeit die gesammelten Erfahrungen aus der Pionierphase. Diese Erkenntnisse sollen in die Richtlinien zur Hundequalität und zum Risikomanagement einfließen. Das BAFU wird die Richtlinien zusammen mit den relevanten Stellen erarbeiten, z.B. mit dem Verein Herdenschutz Hunde Schweiz, AGRIDEA, der Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft, dem Bundesamt für Veterinärwesen, den kantonalen Veterinärdiensten und dem Verein Schweizer Wanderwege. Näheres dazu nachfolgend unter Ziff. 8.4.

Innerhalb des Arbeitsbereiches von HSH bei der Nutztierherde sind Abwehrreaktionen gegenüber Begleithunden von Wanderern auf Grund des Einsatzzwecks von HSH zu erwarten und wohl oder übel zu akzeptieren. Ausserhalb dieses Bereichs sollen HSH hingegen keine erhöhte Bedrohung für Begleithunde darstellen. Es ist vordringlich, das Risiko der Gefährdung von Menschen durch HSH möglichst zu verringern und klein zu halten. Trotz aller Vorsichtsmassnahmen können jedoch nicht sämtliche Konflikte mit HSH vermieden werden. Wie bei einer Mutterkuhherde oder bei einem

Stier können sich auch bei ihnen Vorfälle ereignen. Zu bedenken gilt es auch, dass gewisse Menschen vor Hunden Angst haben. Bedeutsam ist eine gute Bekanntmachung der Einsatzgebiete von HSH mit Tafeln im Gelände (unter Angabe von alternativen Wegen) und im Internet zur Routenplanung. Dadurch können Personen das Einsatzgebiet von HSH grossräumig meiden oder umgehen. Es ist dafür zu sorgen, dass offizielle Wanderwege ohne Gefahr benützt werden können. Aus diesem Grunde ist es bedeutsam, die Bevölkerung und v.a. Wandernde über die richtige Verhaltensweise bei einer Begegnung mit HSH aufzuklären und zu informieren. Es ist zu verhindern, dass Menschen gegenüber solchen Hunden heftig reagieren (z.B. mittels Stockschlägen), weil dadurch Hunde aggressiver werden können. Die Richtlinien werden die Aspekte zur Information über die HSH, zur Bekanntmachung von deren Einsatzgebieten enthalten. Obwohl das Einhalten dieser Richtlinie für vom BAFU geförderte Hundehalter nicht direkt verbindlich sein wird, ist davon auszugehen, dass sie als Massstab der anzuwendenden Sorgfalt für Halter von HSH herangezogen werden dürfte. Deren Befolgung wird den Haltern den Nachweis erleichtern, dass sie ihre zivil- und strafrechtlichen Sorgfaltspflichten im Einzelfall eingehalten haben. So z.B. wenn ein HSH einen anderen Hund abwehrt und verletzt und gegen den Halter eine Strafunteruchung eröffnet wird. In diesem Zusammenhang ist auch die Änderung von Artikel 77 der Tierschutzverordnung (TSV) zur Verantwortung der Personen, die Hunde halten oder ausbilden, zu erwähnen. Neu soll der Satz hinzugefügt werden: «Bei der Beurteilung der Verantwortlichkeit für Herdenschutzhunde wird deren Einsatzzweck zur Abwehr fremder Tiere berücksichtigt.»

6.5 Herdenschutz zur Stärkung des Artenschutzes und der Landwirtschaft

Die Konzeption des Jagdrechts zum Umgang mit geschützten Grossraubtieren dient u.a. der Umsetzung des völker- und verfassungsrechtlichen Auftrags zum Artenschutz (Berner Konvention, Art. 78 Abs. 4 und Art. 79 BV). Wie erwähnt, sind im Sinne der Verhältnismässigkeit präventive Massnahmen zur Schadenverhütung wie die Errichtung von Zäunen oder Herdenschutz (mit Hunden), verbunden mit der Entschädigung von Wildschäden an Nutztieren und Bienenständen gegenüber Abschüssen von geschützten Grossraubtieren prioritär. Eine ausnahmsweise Abschussbewilligung setzt neben dem Kriterium des erheblichen Schadens grundsätzlich voraus, dass die zumutbaren und effizienten Präventionsmassnahmen ergriffen worden sind (nach dem Konzept Wolf allerdings nur, wenn schon im Vorjahr Schäden aufgetreten sind). Mit der Förderung von Verhütungsmassnahmen und mit der Entschädigung der Wildschäden als Folge von Grossraubtierübergriffen schafft der Bund in Erfüllung seines Schutzauftrags die Bedingungen zu einer möglichen Koexistenz des Menschen mit diesen Wildtieren. Massnahmen des Herdenschutzes dienen zugleich indirekt dem Schutz der Grossraubtiere und direkt der produzierenden Landwirtschaft (mit Nutztieren) im Sömmerungs- und Berggebiet. Bei seinen Abwägungen betrachtet der Bund die nach dem Revisionsvorschlag geförderten Herdenschutzmassnahmen als effizient und zumutbar. Sollten die Kantone gestützt auf Artikel 12 Absatz 1 JSG andere Herdenschutzmassnahmen als die genannten ergreifen, dann ist es im Falle eines Antrages zum Abschuss schadenstiftender Grossraubtiere jedoch an den Kantonen, deren Wirksamkeit nachzuweisen.

7 Lösung weiterer Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Herdenschutz

7.1 Haftpflichtrechtliche Aspekte, Wanderwege und Zutrittsrecht

Die Motion 10.3242 zum Herdenschutz vom 19. März 2010 verlangte, der Bund habe die Haftungsproblematik bei Übergriffen von *HSH* zu regeln. Die eidgenössischen Räte nahmen die Motion in leicht abgeänderter Form an und beauftragten den Bundesrat, unter anderem die Haftungsproblematik bei Übergriffen von HSH zu thematisieren. Im Jahre 2011 liess das BAFU das Gutachten «Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden» ausarbeiten, in welchem haftpflichtrechtliche Fragen ausführlich untersucht wurden.⁴⁶

7.1.1 Haftpflicht des Tierhalters

Artikel 56 des Obligationenrechts (OR) regelt die *Haftpflicht des Tierhalters* und lautet wie folgt:

⁴⁶ Bütler (Fn. Fehler! Textmarke nicht definiert.), Herdenschutzhunde, S. 61 ff.

¹ Für den von einem Tier angerichteten Schaden haftet, wer dasselbe hält, wenn er nicht nachweist, dass er alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt in der Verwahrung und Beaufsichtigung angewendet habe, oder dass der Schaden auch bei Anwendung dieser Sorgfalt eingetreten wäre.

² Vorbehalten bleibt ihm der Rückgriff, wenn das Tier von einem andern oder durch das Tier eines andern gereizt worden ist.

Auf Grund von Artikel 56 OR muss der Halter grundsätzlich für das Risiko einstehen, dass sein Tier eine andere Person oder deren Tiere bzw. Sachen adäquat kausal und widerrechtlich schädigt. Es handelt sich um eine sog. Kausalhaftung, welche kein Verschulden voraussetzt. Immerhin steht dem Tierhalter mit dem Sorgfaltsbeweis eine Befreiungsmöglichkeit offen. Nachfolgend werden einige ausgewählte wichtige Fragen kurz erläutert.

HSH gelten als Nutztiere, welche gehalten werden, womit Artikel 56 Absatz 1 OR auf sie anwendbar ist. Die Haftpflicht des Tierhalters knüpft daran, dass ein HSH aus eigenem Antrieb agierte oder reagierte (z.B. Kratzen, Beissen). Der Begriff des Tierhalters ist gesetzlich nicht definiert. Nach Lehre und Rechtsprechung sind die wichtigsten Beurteilungskriterien der Nutzen am Tier sowie die tatsächliche Herrschaft über dasselbe. Eine Mehrzahl von Haltern ist möglich, Tierhalter können natürliche oder juristische Personen, aber auch Gemeinden sein. Der Tierhalter ist schliesslich von der Hilfsperson abzugrenzen, er hat grundsätzlich für das Verhalten seiner Hilfspersonen voll einzustehen. Als Tierhalter bei HSH kommen je nach den Umständen und konkreter Abmachung mehrere Personen in Betracht: primär der Eigentümer, aber auch der Besitzer (z.B. Entleiher, Pächter), der das Tier für seine eigene Zwecke nutzt. Anfänglich sind dies der Hundebzw. Schafzüchter, später der Bewirtschafter und im Sömmerungsgebiet z.B. der Alpbewirtschafter, eine Genossenschaft, ein Verein oder der eingesetzte Hirt. Unterschiedliche Konstellationen der Halterschaft liegen bei behirteten und unbehirteten Alpen vor.

An den Sorgfaltsbeweis stellen die Gerichte hohe Anforderungen:⁴⁷ Der Tierhalter hat nachzuweisen, dass er sämtliche objektiv notwendigen und durch die Umstände gebotenen Massnahmen getroffen hat; es kommt ihm im Zusammenhang mit dem Tier eine sog. Garantenstellung⁴⁸ gegenüber Drittpersonen zu. Gestützt auf Empfehlungen oder aus den Umständen kann sich je nach Situation eine Warnpflicht mittels Informations- und Warntafeln ergeben. Der Tierhalter haftet schliesslich nicht, wenn der Schaden auch bei Anwendung aller nach den Umständen gebotenen Sorgfalt eingetreten wäre. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Hund (Vorgeschichte) und dessen Wesensart spielen für die Beurteilung der Sorgfaltspflichten eine Rolle, weshalb einerseits der Erwerb eines geprüften «Labelhundes» und andererseits eine fortlaufende schriftliche Dokumentation (durch den Hundehalter) der jeweiligen Aktivitäten und Ereignisse ratsam sind. Der Einsatz der Hunde ist umsichtig zu planen. Daneben kann die Einzäunung der Weiden im Bereich von Wanderwegen, verbunden mit den offiziellen Informationstafeln, unumgänglich sein.

Seit Anfang 2012 existiert ein Ratgeber mit Checkliste «Herdenschutzhunde im Weidegebiet», welcher vom Verein Herdenschutzhunde Schweiz in Zusammenarbeit mit sechs weiteren Organisationen erarbeitet und im Mai 2012 revidiert wurde.⁴⁹ Die Umsetzung der Empfehlungen hilft den Betriebsverantwortlichen, ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen. Auf Grund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den Empfehlungen der Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft⁵⁰ oder zu den FIS-Regeln im Schneesport ist davon auszugehen, dass dieser Ratgeber für die Beurteilung der relevanten Sorgfaltspflichten beigezogen und zu Grunde gelegt wird (dasselbe wird für die BAFU-Richtlinien gelten). Im Ratgeber wird unter anderem empfohlen, den offiziellen Wanderwegen und anderen wichtigen Wegen besondere Beachtung zu schenken und gegebenenfalls Wanderweg-Verantwortliche beizuziehen. Der Ratgeber empfiehlt auch befristete oder definitive Verlegungen von Wanderwegen. Zäune sind korrekt und funktionsfähig zu erstellen und zu unterhalten. Der HSH muss auf seine Eignung im vorgesehenen Einsatzgebiet eingeschätzt und beurteilt sein. Bei einem Hundewechsel sind die Risiken neu zu beurteilen. Der Wissensstand der Hirten im Bereich Herdenschutz ist zu überprüfen. Empfohlen wird der Besuch eines Hirtenkurses. Bei Weidewechsel in Risikobereichen sind HSH an die Leine zu nehmen und wenn nötig zusätzliche Hilfspersonen einzusetzen. Es ist ein intensiver Kontakt zu HSH zu pflegen usw.

⁴⁷ Z.B. BGE 131 III 115 ff. E. 2.1 und 2.2 mit Verweis auf BGE 126 III 14 ff. E. 1b.

⁴⁸ Die Garantenstellung bedeutet eine Handlungspflicht, d.h. die rechtliche Verpflichtung, eine vom Gesetz mit Strafe bedrohte Verletzung oder Gefährdung eines geschützten Rechtsguts zu verhindern (dazu Art. 11 StGB).

⁴⁹ Siehe www.herdenschutzschweiz.ch.

⁵⁰ Z.B. Urteil BGer 6B_1084/2009 vom 29. Juli 2010, E. 4.2.2 und 4.3.

Mit der offiziellen grünen Hinweistafel zu HSH (mit Piktogrammen) muss über deren Anwesenheit informiert werden. Das Anbringen der Tafeln hat an geeigneten, gut sichtbaren Stellen zu erfolgen. Der Standort muss so gewählt sein, dass klar ist, auf welchem Weg man HSH begegnen kann. Es ist jedoch festzuhalten, dass solche Hinweis- und Warnschilder keine die Haftung ausschliessende Wirkung haben. Halten sich Wandernde nicht daran, kann dies unter dem Kriterium des Selbstverschuldens (Art. 44 Abs. 1 OR) eine Haftungsreduktion (verminderte Entschädigungssumme für den Geschädigten) beim Schadensverantwortlichen nach sich ziehen.

Sollten die Revisionsvorschläge (Art. 10^{ter} und 10^{quater} JSV) in Kraft treten, wird es künftig für Halter von HSH im Zusammenhang mit der Frage der Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten als Tierhalter bedeutsam sein, sog. «offiziell anerkannte», d.h. registrierte, sorgfältig gezüchtete und ausgebildete, also förderwürdige HSH einzusetzen und die noch zu erlassenden Richtlinien des BAFU zu befolgen. Beim Einsatz von anderen (nicht vom Bund unterstützten) HSH dürfte es dem Hundehalter bei einem Beissvorfall tendenziell schwerer fallen, die Erfüllung seiner Sorgfaltspflichten nachzuweisen. Wie gezeigt, ist es zum Teil unklar, wer als Tierhalter gilt, und auch ein sorgfältiger Einsatz von HSH kann die Haftungsrisiken des Tierhalters nicht ausschliessen. Aus diesen Gründen ist es für die Beteiligten (Betrieb, Angestellte, Beauftragte) ratsam, im Hinblick auf den geplanten Einsatz von HSH rechtzeitig Haftpflicht- und Rechtsschutzversicherungen abzuschliessen, um die finanziellen Risiken aufzufangen. Der Verein Herdenschutz Hunde Schweiz plant, für seine Mitglieder eine kollektive Versicherungslösung zu finden.

Im Zusammenhang mit HSH sind – soweit ersichtlich – bisher keine Gerichtsentscheide zur zivilrechtlichen Haftpflicht des Tierhalters bekannt (im Gegensatz zu Strafurteilen). Ob der spezielle Einsatzzweck von HSH und deren weitgehend selbstständige Arbeitsweise bei der Beurteilung der zivilrechtlichen Sorgfaltspflichten gebührend berücksichtigt würden, bleibt vorderhand offen. Der Revisionsvorschlag zu Artikel 77 TSV würde diese Berücksichtigung festschreiben.⁵¹ Die vorangehenden Ausführungen zeigen auf, dass die allgemeine Tierhalterhaftung gemäss Artikel 56 OR als Haftungsgrundlage im Zusammenhang mit den spezifischen HSH-Konstellationen zu genügen vermag. Zudem soll das Haftungsrisiko der HSH-Tierhalter durch entsprechende, vom BAFU geförderte Versicherungslösungen aufgefangen werden. Somit bedarf es entgegen dem Antrag in der Motion 10.3242 keiner besonderen haftpflichtrechtlichen Regelung.

7.1.2 Allgemeines Zutrittsrecht und Wanderweggesetzgebung

Wald und Weide dürfen von jedermann betreten werden, auch wenn der Boden im Privateigentum steht. Artikel 699 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) erlaubt ausserdem die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze und dergleichen im ortsüblichen Umfange. Zum Schutz von Kulturen (z.B. Baum- und Pflanzenschulen), der Natur oder aus anderen polizeirechtlichen Gründen können die Kantone allerdings Zutrittsverbote anordnen. Das Zutrittsrecht ist voraussetzungslos gegeben (auch bei eingezäunten Wiesen) und erfasst alle Arten des Betretens und Verweilens (Gehen, Wandern, Reiten, Radfahren, Skifahren, Langlaufen, Schlitteln); nicht aber die massenhafte Sportausübung oder das Befahren mit motorisierten Fahrzeugen. Das kulturunfähige Land im Sinne von Artikel 664 ZGB (z.B. Fels- und Gletschergebiete) darf ebenfalls von jedermann begangen werden. Der Eigentümer oder Pächter des Grundstücks darf dieses lediglich leicht einzäunen. Ein hoher Zaun wäre mit dem Zutrittsrecht selbst mit unverschlossenen Toren nicht vereinbar.

Der Bund verfügt im Bereich Fuss- und Wanderwege über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 88 BV). Nach dem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG) sind die Kantone verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Fuss- und Wanderwege angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden. Die Wege müssen frei und möglichst gefahrlos begangen werden können. Der öffentliche Zugang muss rechtlich gesichert sein. Bei der Erfüllung ihrer übrigen Aufgaben nehmen die Kantone auf Fuss- und Wanderwege Rücksicht (Art. 6 FWG). Müssen die in den Plänen enthaltenen Fuss- und Wanderwegnetze oder Teile davon aufgehoben werden, so ist, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse, für angemessenen Ersatz durch vorhandene oder neu zu schaffende Wege zu sorgen (Art. 7 Abs. 1 FWG). Bund und Kantone haben auch die Anliegen.

der Land- und Forstwirtschaft, des Natur- und Heimatschutzes sowie der Landesverteidigung zu berücksichtigen (Art. 9 FWG). Die für Wanderwege verbindliche Schweizer Norm SN 640 829a⁵²

⁵¹ Zu den haftpflichtrechtlichen Aspekten: Bütler (Fn. 41), Herdenschutz Hunde, S. 61 ff.

⁵² Die Schweizer Norm SN 640 829a ist eine für die Vollzugsbehörden verbindliche Weisung (Art. 115 Abs. 1 der Signalisationsverordnung) sowie eine Richtlinie über die Kennzeichnung der Wanderwege (Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über Fuss- und Wanderwege, FWV).

unterscheidet zwischen Wander-, Bergwander- und Alpinwanderwegen. Bei den Anforderungen an die Benutzer wird das Verhalten bei Begegnungen von Wandernden mit Tieren nicht thematisiert.

Fussgänger, Wandernde, Radfahrer und Jogger tragen auf Fuss- und Wanderwegen und deutlich ausgeprägter im «freien Gelände» Eigenverantwortung, soweit sie sich nicht einer geführten Gruppe anschliessen. Dazu gehört auch ein vorsichtiges Verhalten im Umgang mit Tieren (Viehherden, insbes. Mutterkühe, Pferde und Hunde). Wandernde Hundehalter müssen ihr eigenes Tier stets unter Aufsicht und Kontrolle halten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass viele Wandernde und Radfahrer bisher noch über wenig bis keine Kenntnisse im Umgang mit HSH verfügen. Die Eigenverantwortung der Wandernden ändert jedoch nichts daran, dass Halter von HSH der strengen Haftpflicht des Tierhalters unterliegen. Sie sind dafür verantwortlich, dass Wandernde (und allenfalls deren Begleittiere) nicht grundlos durch ihre Hunde geschädigt werden. Abschliessend ist festzuhalten, dass das Zutrittsrecht auf Wald und Weide durch die Haltung von HSH faktisch erschwert wird, aber nicht verhindert werden darf. Auf offiziellen Fuss- und Wanderwegen darf die Begehrbarkeit nicht erheblich erschwert oder gar verunmöglicht werden. Aus diesem Grunde dürften Auszäunungen der Wege in angemessenem Abstand teilweise nötig sein, v.a. wenn eine Umgehung abseits des Wanderwegs erschwert oder unmöglich ist. Solchen Zäunen kommt eine Lenkungsfunktion für die Herde (nicht primär für die Hunde) zu. In touristisch vielbegangenen Gebieten ist zu den Hauptwanderzeiten (Ferien, evtl. Wochenenden) dafür zu sorgen, dass sich die Herden samt den HSH nicht im Wanderwegbereich aufhalten, um möglichen Konflikten vorzubeugen. Allenfalls kommen auch temporäre oder definitive Wegverlegungen in Betracht.⁵³

7.2 Tierschutzrechtliche Fragen

7.2.1 Zucht, Handel, Kennzeichnung und Registrierung von Herdenschutzhunden

Der Bund hat die umfassende Kompetenz zum Erlass von Vorschriften zum Schutz der Tiere (Art. 80 Abs. 1 sowie Art. 78 Abs. 4 BV). Gemäss Artikel 118 BV trifft der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit. Gestützt darauf hat der Bund das Tierschutzgesetz (TSchG), das Tierseuchengesetz (TSG) und verschiedene Verordnungen erlassen, darunter die Tierschutzverordnung (TSchV) und die Tierseuchenverordnung (TSV). Das Tierschutzrecht dient primär der Würde und dem Wohlergehen der Tiere (adäquate Haltung und Ernährung, die Gewährleistung des artgerechten Verhaltens, klinische Gesundheit und das Vermeiden von Schmerzen, Leiden, Schäden und Angst (Art. 1, Art. 3 Bst. b TSchG). Bei der Zucht von HSH sind die gesetzlichen Vorgaben zu beachten (Art. 10 TSchG, Art. 25 ff. TSchV). Im Gegensatz zu anderen Hunden dürfen bei HSH lebende Tiere verwendet werden, um die Hunde auszubilden (Art. 22 Abs. 1 Bst. d TSchV). Der gewerbsmässige Handel mit Tieren bedarf einer Bewilligung des zuständigen Veterinärdienstes (Art. 13 TSchG). Nach den Vorgaben des Tierseuchenrechts müssen Hunde gekennzeichnet und in einer zentralen Datenbank registriert sein. Es können auch Daten über Hunde mit Verhaltensstörungen und über Tierhalteverbote enthalten sein (Art. 30 TSG, Hundekontrolle). Der Bund betreibt zudem ein zentrales Informationssystem, welches die Kantone für ihre Vollzugsaufgaben nutzen können (Art. 54a TSG). Artikel 16 TSV verlangt eine detaillierte Kennzeichnung der Hunde mit einem Mikrochip durch Tierärzte. Für HSH muss der vorgesehene Einsatz als HSH zusätzlich gemeldet werden (Art. 16 Abs. 3^{bis} Bst. b TSV). Die Kantone haben die Hunde in einer Datenbank zu registrieren; sie können allenfalls weitere Daten erheben (z.B. Eintragung als offiziell anerkannter HSH). Kantonstierärzte haben jederzeit Einsicht in die Hunderegister (Art. 17 TSV).

7.2.2 Anforderungen an Ausbildung und Haltung von Herdenschutzhunden

Die Artikel 68 ff. TSchV regeln die Anforderungen bei der Haltung, beim Einsatz der Hunde, Sozialkontakte, Bewegung, Unterkunft, Böden und den Umgang mit Hunden usw. Für HSH sind die Kontakte mit Menschen und anderen Hunden dem Einsatzzweck anzupassen (Art. 70 Abs. 3 TSchV). Für Hunde, die im Freien gehalten werden, müssen eine Unterkunft und ein geeigneter Liegeplatz vorhanden sein. Ausgenommen sind HSH, während sie eine Herde bewachen (Art. 72 Abs. 1 TSchV). Aufzucht und Erziehung der Hunde sowie der Umgang mit ihnen haben die Sozialisierung gegenüber Artgenossen und Menschen sowie die Gewöhnung an die Umwelt zu gewährleisten. Für Nutzhunde ist die Sozialisierung dem Einsatzzweck anzupassen (Art. 73 Abs. 1 TSchV).

⁵³ Zu Zutrittsrecht und Wanderweggesetzgebung: Bütler (Fn. 41), Herdenschutzhunde, S. 80 ff.

7.2.3 Sachkundenachweis und Verantwortung der Hundehalter und -ausbildner

Personen, die einen HSH erwerben wollen, müssen vor dem Erwerb einen Sachkundenachweis über ihre Kenntnisse betreffend die Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen erbringen (Art. 6 Abs. 3 TSchG i.V.m. Art. 68 TSchV). Grundsätzlich fordert die TSchV zwei Sachkundenachweise (SKN), einen theoretischen SKN bei Ersthaltung eines Hundes sowie einen praktischen SKN mit jedem neu erworbenen HSH. Der theoretische SKN erübrigt sich, falls der Erwerber schon vor dem 1. September 2008 einen oder mehrere Hunde gehalten hat (Art. 222 Abs. 4 TSchV). Der praktische SKN ist innerhalb eines Jahres nach Erwerb des Hundes fällig. Dabei hat die für die Betreuung verantwortliche Person den SKN zu erbringen, dass der Hund in Alltagssituationen kontrolliert geführt werden kann (Art. 68 Abs. 2 TSchV). Der SKN für Halter von HSH wird aktuell von Ausbildungspersonen im Auftrag des Vereins Herdenschutz Hunde Schweiz durchgeführt. Zukünftig wird ihn jedoch die neu zu schaffende Fachorganisation Herdenschutz Hunde anbieten (siehe Ziff. 8.3.3). Die rechtliche und praktische Situation beim Einsatz von HSH ist sehr anspruchsvoll. Zudem unterscheidet sich der HSH wesentlich von anderen Hunden. Deshalb wird das BAFU zusätzlich zum regulären SKN-Kurs einen weiteren Kurs anbieten, welcher für alle Halter von offiziell geförderten HSH notwendig sein wird. Damit will das BAFU künftig ein stärkeres Gewicht auf den speziellen Einsatzzweck der Hunde legen (SKN plus).

Der Bundesrat kann Anforderungen festlegen an die Aus- und Weiterbildung der Tierhalter sowie der Personen, die Tiere ausbilden (Art. 6 Abs. 3 TSchG, Details in Art. 189 ff. TSchV). Die Aus-, Weiter- und Fortbildung (fachspezifisch nach Tierart) gewährleistet, dass die notwendigen Fachkenntnisse über die tiergerechte Haltung von Tieren und den verantwortungsbewussten und schonenden Umgang mit ihnen erworben werden (Art. 189 Abs. 1 TSchV). Die kantonale Behörde kann Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen anordnen (z.B. Hundeerziehungskurse), wenn Mängel oder Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung festgestellt wurden (Art. 191 Abs. 1 und 2 TSchV). Art. 199 ff. TSchV regeln die Anerkennung und Organisation der Ausbildungen. Die Anforderungen an Ausbildner im Bereich Tierhaltung sind in Art. 203 ff. TSchV statuiert. Sie müssen über eine fachspezifische Ausbildung (mit Prüfungsabschluss) und über mindestens drei Jahre Erfahrung im Umgang mit der betreffenden Tierart verfügen.

Vorkehrungen hat zu treffen, wer einen Hund hält oder ausbildet, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet (Art. 77 TSchV). Tierärzte, Tierheimverantwortliche, Hundeausbildner sowie Zollorgane sind verpflichtet, der zuständigen kantonalen Stelle Vorfälle zu melden, bei denen a) ein Hund Menschen oder Tiere erheblich verletzt hat oder b) ein übermässiges Aggressionsverhalten zeigt. Die Kantone können die Meldepflicht auf weitere Personenkreise ausdehnen (Art. 78 TSchV). Die zuständige kantonale Stelle (Kantonstierarzt) überprüft nach Eingang einer Meldung den Sachverhalt. Dazu kann sie Sachverständige beiziehen. Das Bundesamt für Veterinärwesen legt die Modalitäten der Überprüfung fest. Ergibt die Überprüfung, dass ein Hund eine Verhaltensauffälligkeit, insbes. ein übermässiges Aggressionsverhalten, zeigt, so ordnet die zuständige kantonale Stelle die erforderlichen Massnahmen an (Art. 79 TSchV). Mit Artikel 77 TSchV strebte der Verordnungsgeber mutmasslich an, dass keine Hunde herangezüchtet oder so gehalten werden, dass sie für Menschen gefährlich sind oder ein unnatürliches, übermässiges Aggressionsverhalten zeigen, was den Hunden selbst schaden würde.

HSH gelten als Nutzhunde (Art. 69 Abs. 2 Bst. e TSchV). Deren hauptsächlicher Einsatzzweck ist die weitgehend selbstständige Bewachung von Nutztieren und die damit zusammenhängende Abwehr fremder Tiere (z.B. Bär, Wolf, dazu rev. Art. 10^{quater} Abs. 1 JSV). Es ist festzuhalten, dass eine Abwehr fremder Tiere ohne Gefährdung derselben unmöglich ist. Instinktiv verhält sich ein HSH so, dass sich fremde Tiere von der Herde wieder entfernen bzw. flüchten. Passiert dies nicht, kann die Situation unter den beteiligten Tieren eskalieren. Beiss- und gegebenenfalls Tötungsvorfälle gegenüber anderen müssen im Zusammenhang mit dem Herdenschutz auf Grund des speziellen Einsatzzwecks – je nach Umständen im Einzelfall – in Kauf genommen werden. Für Schafhalter sind z.B. wildernde Hunde problematisch, welche Schafe hetzen, angreifen und töten. HSH können die Anwesenheit solcher Hunde nicht dulden und wehren sie wie auch Wölfe ab. So wie Wolfsrudel grundsätzlich fremde Wölfe abwehren, vertreiben auch HSH fremde Hunde (denn sämtliche Hunde stammen direkt vom Wolf ab). Sie akzeptieren sogar einen neuen Treibhund für die Schafe erst nach gegenseitiger Gewöhnung. Sein instinktives Abwehrverhalten kann dem HSH nicht aberzogen werden, ohne dass damit sein Schutzverhalten gegenüber dem Wolf gestört würde. Viele Begegnungen zwischen HSH und fremden Hunden verlaufen mehr oder weniger «problemlos» (unter aktiver Präsenz und lautem Gebelle). In Einzelfällen kann der HSH, wenn der fremde Hund dessen eindeutige Körpersignale nicht respektiert, mit körperlichem Einsatz reagieren (Abdrängen, Unterwerfen, Schnappen, Beissen). Besonders heikel wird es, wenn der Halter des

fremden Hundes durch unsachgemässes Einschreiten sich zusätzlich selber gefährdet. Solche Interaktionen mit Begleithunden von Drittpersonen sind für diese Halter oft psychisch belastend und stellen eines der Hauptprobleme für die Akzeptanz des Herdenschutzes dar.

Müsste ein Halter gegen das Abwehrverhalten seiner HSH sämtliche sonst erforderlichen Vorkehrungen treffen, würde der Einsatzzweck des HSH unterwandert. Mit Bezug auf HSH sind deshalb die Anforderungen von Artikel 68 Absatz 2 und Artikel 77 TSchV an den vom Verordnungsgeber anerkannten Einsatzzweck (nach dem Revisionsvorschlag explizit in Art. 10^{quater} Abs. 1 JSV definiert) anzupassen. Massstab dafür sollte ein ausgebildeter, unproblematischer (d.h. nicht übermässig aggressiver) HSH sein, welcher seine Schutzaufgabe (räumlich und verhaltensmässig) zuverlässig wahrnimmt. Da sich HSH räumlich frei bewegen, inspizieren sie ihre Umgebung auch an der Grenze ihres Arbeitsbereiches. Risiken im Zusammenhang mit Begleithunden können, wie gesagt, nicht so leicht vermieden werden. Möglichst zu vermeiden ist, dass HSH Menschen objektiv gefährden oder sogar verletzen. Erreicht werden kann dies primär durch die qualitativ gute Zucht der HSH, ganz besonders durch deren ausreichende Ausbildung und Sozialisierung mit fremden Menschen und durch ein risikobewusstes Nutztier- und Hundemanagement des Landwirts. In heiklen Situationen (z.B. beim Weidewechsel) sollte der Halter die HSH an die Leine nehmen. Daneben ist es massgeblich, dass fremde Personen (z.B. Wanderer) das richtige Verhalten bei Begegnungen mit HSH kennen und anwenden (keine weitere Annäherung, deeskalierende Strategien). Schliesslich ist auch das Vermeiden solcher Konfrontationen günstig: a) wenn der Halter des Begleithundes das Einsatzgebiet umgeht, b) wenn die Weideführung so erfolgt, dass sich die Nutztiere mit den HSH fernab von Wanderwegen aufhalten oder c) Wanderwege ausgezäunt werden oder d) bei Verzicht des Einsatzes von HSH in gewissen, stark frequentierten Gebieten. Letztlich bleibt auch bei sorgfältig ausgebildeten und eingesetzten HSH ein Restrisiko für Beissvorfälle gegenüber Menschen bestehen, welches nicht grösser als bei anderen normalen Hunden sein darf.

In der Praxis der kantonalen Behörden zeigte sich, dass der Einsatzzweck der HSH bisher teilweise zu wenig oder kaum berücksichtigt wurde und mit der Vorgabe von Artikel 77 TSchV oder mit kantonalen Hundegesetzen kollidierte. Aus diesem Grund soll nun Artikel 77 TSchV mit folgendem Satz ergänzt werden:

«Bei der Beurteilung der Verantwortlichkeit für Herdenschutzhunde wird deren Einsatzzweck zur Abwehr fremder Tiere berücksichtigt.»

Der Einsatzzweck von HSH ist – wie erläutert – die weitgehend selbstständige Bewachung von Nutztieren und die damit zusammenhängende Abwehr fremder Tiere (rev. Art. 10^{quater} Abs. 1 JSV). Zudem ist im Rahmen der aktuell laufenden Revision der TSchV vorgesehen, Artikel 79 Absatz 2 TSchV zu streichen (Festlegung der Modalitäten zur Überprüfung durch das BVET). Stattdessen beabsichtigt das BAFU, in seinen Richtlinien eine Möglichkeit aufzuzeigen, wie der Einsatzzweck der HSH in der kantonalen Praxis berücksichtigt werden könnte. Sollte ein HSH im Einzelfall infolge mangelhafter Ausbildung oder Haltung übermässig aggressiv reagieren und z.B. Menschen verletzen, kann dies dem Halter weiterhin als Verletzung der Sorgfaltpflicht angelastet werden und verwaltungs- und/oder strafrechtliche Folgen nach sich ziehen. In einem solchen Fall besteht die Verpflichtung zur Meldung des Vorfalles an den Kantonstierarzt, welcher den Sachverhalt zu überprüfen hat. Bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Widerhandlung gegen die Bestimmungen der Tierschutzerverlasse oder gegen eine darauf gestützte Verfügung ist eine Sanktionierung des Hundehalters mit Freiheitsstrafe oder Busse möglich (Art. 26 ff. TSchG).

7.2.4 Kompetenzen und Aufgaben des BVET und der kantonalen Fachstellen

Das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) beschafft die wissenschaftlichen Grundlagen für die Vorgaben und Empfehlungen zur tiergerechten Haltung und zum schonenden Umgang mit Tieren. Es sorgt für eine einheitliche Anwendung des Tierschutzrechts durch die Kantone. Es kann Amtsverordnungen technischer Art erlassen und die kantonalen Behörden verpflichten, die Bewilligungen und Ergebnisse der amtlichen Kontrollen in das zentrale Informationssystem einzugeben (Art. 207 ff. TSchV). Jeder Kanton muss eine kantonale Fachstelle unter Leitung des Kantonstierarztes errichten. Es handelt sich um eine Administrativbehörde mit weitreichenden Kompetenzen, da die Kantone für einen wirksamen Vollzug des Tierschutz- und des Tierseuchenrechts zu sorgen haben (Art. 210 TSchV).

Ereignet sich beispielsweise ein Vorfall mit einem HSH, überprüft die kantonale Stelle den Sachverhalt, allenfalls unter Beizug von Sachverständigen (Art. 79 Abs. 1 TSchV). Ergibt die Überprüfung eine Verhaltensauffälligkeit, insbes. ein übermässiges Aggressionsverhalten, so ordnet die Fachstelle die erforderlichen präventiven oder repressiven Massnahmen an. Dazu gehören z.B. die

Verpflichtung zu verstärkter Einzäunung, zu einem Kursbesuch, Leinen- oder Maulkorbzwang, Verpflichtung zum Besuch eines Hundeeziehungskurses. Die Fachstelle kann auch die Tiere vorsorglich beschlagnahmen oder – gestützt auf kantonales Recht oder die polizeiliche Generalklausel – sogar töten lassen. Sie kann zudem ein Tierhalteverbot (Art. 23 TSchG) verfügen. Bei strafbaren Verstössen erstatten die zuständigen Behörden (z.B. die Fachstelle) Strafanzeige; in leichten Fällen können sie darauf verzichten (Art. 24 Abs. 3 und 4 TSchG). Aus der zurzeit noch gültigen Technischen Weisung des BVET über die Meldung von Vorfällen vom 24. Juli 2006⁵⁴ geht u.a. hervor, dass zwischen unerheblichen, erheblichen und schwerwiegenden Vorfällen zu unterscheiden ist. Bei erheblichen Vorfällen ist evtl. eine Expertise erforderlich, ein Eintrag in die zentrale Hundedatenbank und eine Ermahnung werden empfohlen. Ergibt die Expertise einen schwerwiegenden Vorfall, sind bei erhöhtem Risiko Massnahmen zu verfügen, eine Überwachung anzuordnen und evtl. Strafanzeige einzureichen.⁵⁵

7.3 Kurzer Überblick zu den strafrechtlichen Aspekten

7.3.1 Hinweise zu den strafrechtlichen Folgen bei Angriffen durch Hunde

Werden strafbare vorsätzliche Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung festgestellt (z.B. nach einer Meldung durch einen Tierarzt), so erstatten die zuständigen Behörden (Kantonstierarzt) Strafanzeige. Zudem können auch geschädigte Privatpersonen Strafanzeige erstatten, wenn sie oder ihr Begleithund bzw. der HSH gebissen wurden. Bei schwerwiegenden Vergehen wie fahrlässiger Tötung (Art. 117 Strafgesetzbuch, StGB) oder fahrlässiger schwerer Körperverletzung (Art. 125 Abs. 2 StGB) von Menschen wird eine Strafuntersuchung von Amtes wegen eröffnet. Strafbares Verhalten liegt vor, wenn ein Straftatbestand objektiv und subjektiv erfüllt ist, kein Rechtfertigungsgrund gegeben ist und wenn ein schuldhaftes Verhalten zu bejahen ist. Als Strafen kommen je nach Tatbestand Geldstrafe, gemeinnützige Arbeit, Freiheitsstrafe bzw. Busse in Betracht. Die Strafe wird nach dem Verschulden des Täters bemessen. Zu berücksichtigen sind Strafmilderungs- und Strafbefreiungsgründe (z.B. Ersatz des Schadens, Geringfügigkeit von Schuld oder Tatfolgen). Eine vorsätzliche Tatbegehung oder Unterlassung ist gegeben, wenn der Täter die Tat mit Wissen und Willen ausführt (Art. 12 Abs. 2 StGB); Inkaufnahme genügt jedoch. Fahrlässigkeit dürfte bei Hundehaltern im Vordergrund stehen: Fahrlässig handelt, wer die Folge seines Verhaltens aus pflichtwidriger Unvorsichtigkeit nicht bedenkt oder darauf nicht Rücksicht nimmt. Pflichtwidrig ist die Unvorsichtigkeit, wenn der Täter die Vorsicht nicht beachtet, zu der er nach den Umständen und nach seinen persönlichen Verhältnissen verpflichtet ist (Art. 12 Abs. 3 StGB).

Der zivilrechtliche Fahrlässigkeitsbegriff (Ausserachtlassen der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt) deckt sich nicht mit demjenigen des Strafrechts, bei welchem der Sorgfaltsmassstab mehr der Situation des Täters angepasst wird. Immerhin zählen aber auch im Strafrecht Minimalstandards von Fähigkeiten, welche bei riskanten Tätigkeiten zu beachten sind (z.B. Vorschriften, Empfehlungen, Richtlinien von Behörden oder Fachverbänden). Nach dem Gefahrensatz ist derjenige, welcher eine gefährliche Tätigkeit ausführt oder einen Gefahrenzustand schafft, verpflichtet, die zur Vermeidung eines Schadens erforderlichen und zumutbaren Vorsichts- und Schutzmassnahmen zu treffen. Hundehaltern kommt eine sog. Garantenstellung zu, weshalb sie sich auch durch Unterlassung gebotener Schutzmassnahmen (z.B. Nichtanbringen der offiziellen Herdenschutztafeln) strafbar machen können (Art. 11 StGB). Strafbares Verhalten setzt ausserdem voraus, dass der wesentliche Geschehensablauf angesichts der konkreten Umstände voraussehbar war und dass die Erfüllung der Sorgfaltspflicht möglich gewesen wäre (Vermeidbarkeit).

7.3.2 Widerhandlungen gegen die Tierschutz-, Tierseuchen- und Jagdgesetzgebung

Nachfolgend werden einige Tatbestände aus dem Nebenstrafrecht des Bundes erwähnt, welche für das Halten von HSH von Bedeutung sein können. Die zahlreichen kantonalen Strafbestimmungen werden hier weggelassen. Nach dem Tierschutzgesetz wird vorsätzliche oder fahrlässige Tierquälerei mit Freiheitsstrafe oder mit Busse geahndet (Art. 26 TSchG i.V.m. Art. 333 StGB). Strafbare ist, wer u.a. ein Tier misshandelt, vernachlässigt, es unnötig überanstrengt oder dessen Würde in anderer Weise missachtet. Auch übrige Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung sind

⁵⁴ Technische Weisung des BVET «über die Meldung von Vorfällen bei denen Hunde erhebliche Verletzungen verursacht oder Anzeichen eines übermässigen Aggressionsverhalten gezeigt haben» vom 24. Juli 2006 (Schematische Darstellung der Abläufe auf der letzten Seite).

⁵⁵ Zu den tierschutzrechtlichen Fragen: Bütler (Fn. 41), Herdenschutzhund, S. 16 ff.

gemäss Artikel 28 TSchG strafbar. So wird mit Busse bestraft, wer durch Unterlassung oder in anderer Weise den tierschutzrechtlichen Erlassen oder einer Verfügung vorsätzlich oder fahrlässig zuwiderhandelt (Art. 28 Abs. 3 TSchG). Dem Hundehalter kann z.B. die Verletzung von Artikel 77 TSchV vorgeworfen werden (Verantwortung der Personen, die Hunde halten oder ausbilden), wie die beiden Beispiele zu den Rechtsfällen zeigen. Mit der Revision dieser Bestimmung (Berücksichtigung des Einsatzzwecks) und nach der expliziten Definition des Einsatzzwecks in Artikel 10^{quater} Absatz 1 JSV sollte die Problematik für Halter von HSH im Zusammenhang mit der Abwehr fremder Tiere etwas entschärft sein (es sei denn, der HSH zeige eine Verhaltensauffälligkeit). Dies gilt jedoch nicht bei der Abwehr von Menschen. Wenn ein Hundehalter die tierseuchenrechtlichen Vorschriften zur Kennzeichnung von Hunden (Hundekontrolle nach Art. 30 TSG) vorsätzlich oder fahrlässig missachtet, könnte eine Übertretung nach Artikel 48 Absatz 1 TSG vorliegen.

Für Halter von HSH könnte sich Artikel 18 Absatz 1 Bst. d JSG als problematisch erweisen, wonach mit Busse bestraft wird, wer vorsätzlich oder fahrlässig und ohne Berechtigung Hunde wildern lässt. Darunter wird verstanden, dass ein Hund Wildtiere aufspürt und verfolgt (ein Angriff ist nicht erforderlich). Bei der Beurteilung im Zusammenhang mit HSH sollte deren spezieller Einsatzzweck berücksichtigt werden. Wenn also ein HSH im oder in der Nähe seines Arbeitsbereichs z.B. einen Fuchs abwehrt und dabei verletzt oder tötet, entspricht dies dem gewünschten Verhalten und seiner Aufgabe. Ein solcher Vorfall darf in der Regel nicht als Verstoss gegen das Jagdgesetz eingestuft werden. Anders wäre die Situation, wenn ein HSH wiederholt seine Herde verlässt und Wildspuren folgt oder Wildtiere deutlich ausserhalb des Einsatzbereichs angreift. Ein solcher Hund dürfte auch nicht mehr auf Sömmerungsbetrieben eingesetzt werden. Notwendig ist eine Beurteilung im Einzelfall.⁵⁶

7.4 Kantonale Vorschriften zur Kontrolle von Nutzhunden

7.4.1 Kompetenzspielraum der Kantone im Sicherheitsrecht

Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung (Art. 57 Absatz 1 BV). Die klassische Aufgabenteilung weist dem Bund die äussere und den Kantonen die innere Sicherheit zu. Die Kantone sind zuständig für die Abwehr von Gefahren und für die Beseitigung von Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auf ihrem Gebiet (Polizeihoheit). Dies bedeutet, dass die Kantone für die Gesetzgebung zum Schutz des Menschen vor gefährlichen Hunden zuständig sind. Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts im Zusammenhang mit der kantonalen Hundegesetzgebung geht hervor, dass die Kantone im Umgang mit gefährlichen Hunden über einen weiten Ermessensspielraum verfügen.⁵⁷

Das Bundesgericht schützte z.B. das Bewilligungserfordernis des Kantons Basel Landschaft für das Halten von potenziell gefährlichen Hunden, wobei dort die Rassezugehörigkeit von Hunden als Kriterium zur Abgrenzung der Bewilligungspflicht verwendet wird (BGE 132 I 7 ff.). Die Bundesgesetzgebung über den Tierschutz hindert die Kantone nicht daran, Polizeivorschriften zur Verhütung von Hundeangriffen auf Menschen zu erlassen. Die vom Kanton Genf zu diesem Zweck angeordneten dringlichen Massnahmen auf Verordnungsstufe (Verbot, gefährliche Hunde zu züchten, Bewilligungspflicht für den Erwerb und das Halten solcher Hunde) erfüllen die Voraussetzungen zur Einschränkung von Grundrechten (BGE 133 I 172 ff.). Gemäss Bundesgericht verstösst das absolute Verbot gewisser Hunderassen im Kanton Wallis nicht gegen die Bundesverfassung (BGE 133 I 249 ff.). Es ist als Folge der föderalistischen Staatsstruktur der Schweiz zulässig, dass die Kantone über die gleiche Materie unterschiedliche Regelungen treffen. Es liegt im Ermessen des kantonalen Gesetzgebers, ein absolutes Verbot der Haltung von bestimmten Hunderassen und deren Kreuzungen der Einführung von spezifischen, schwer kontrollierbaren Massnahmen vorzuziehen, um die Bevölkerung vor dem Risiko schwerer Bissverletzungen zu schützen (Urteil BGER 2P.24/2006/fco vom 27. April 2007). In einem weiteren Fall hielt das Bundesgericht fest, die Tötung (Euthanasierung) eines gefährlichen Hundes und die damit verbundene Eigentumseinschränkung zum Schutz von Leben und Gesundheit könne auch auf die polizeiliche Generalklausel gestützt werden, wenn eine direkte kantonale Gesetzesgrundlage fehle (Urteil BGER 2C_166/2009 vom 30. November 2009). In BGE 136 I 1 ff. ging es um das neue Zürcher Hundegesetz, welches ein Verbot des Erwerbs, der Zucht und des Zuzugs von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial beinhaltete. Der Aufschluss über die Gefährlichkeit eines Tieres ergibt sich aus der Rassezugehörig-

⁵⁶ Zu den strafrechtlichen Aspekten: Bütler (Fn. 41), Herdenschutzhunde, S. 51 ff.

⁵⁷ Zur kantonalen Hundegesetzgebung: Bütler (Fn. 41), Herdenschutzhunde, S. 32 ff.

keit, der Erziehung (Sozialisation) und den Umwelteinflüssen. Die ergriffenen Erwerbs- und Zuchtverbote wurden nicht als Verstoss gegen die Wirtschaftsfreiheit gewertet.

Es ist denkbar, dass Gerichte HSH von ihrer genetischen Anlage her (Körpergrösse, Körperbau sowie ursprüngliche Zuchtziele) zu den Hundarten zählen könnten, welche eher zu Aggressivität neigen oder zu entsprechendem Verhalten abgerichtet werden können; bisher gibt es dazu keine Entscheide. Ein Verbot sämtlicher Rassetypen von HSH bzw. eine Leinen- oder Maulkorbpflicht dürfte – ohne schwerwiegende Präjudizfälle – jedoch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) widersprechen. Zudem sind HSH vom Bundesrecht als Nutzhunde anerkannt. Und nach Artikel 49 Absatz 1 BV geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor.

7.4.2 Kompetenzspielraum der Kantone im Wildtierschutzrecht

Für den Artenschutz und zur Erhaltung der Lebensräume von Tieren und Pflanzen ist grundsätzlich der Bund zuständig (Art. 78 Abs. 4 und Art. 79 BV). Nach Artikel 7 Absatz 4 JSG sind die Kantone verpflichtet, für einen ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung zu sorgen. Zum Schutz vor Störungen durch Freizeitaktivitäten und Tourismus können sie Wildruhezonen und die darin zur Benutzung erlaubten Routen und Wege bezeichnen. Die Kantone berücksichtigen bei der Bezeichnung dieser Zonen deren Vernetzung mit eidgenössischen und kantonalen Jagdbanngebieten und Vogelreservaten (Art. 4^{bis} JSV). Im Zusammenhang mit Wildruhezonen haben viele Kantone strenge Vorschriften gegenüber Hundehaltern bzw. wildernden Hunden erlassen, welche mit der Durchführung des Herdenschutzes kaum vereinbar sind.

7.4.3 Rechtslage im Kanton Graubünden

Hundegesetzgebung: Das Bündner Veterinärsgesetz vom 30. August 2007 (VetG) regelt in Artikel 64 ff. die Hundehaltung und Findeltiere. Die Gemeinden sind verpflichtet, Hunde in einer speziellen Datenbank zu registrieren und die Daten aktuell zu halten. Das Halten von Hunden unterliegt ihrer Kontrolle. Die Gemeinden können weitere Bestimmungen über das Halten von Hunden erlassen (Art. 64 VetG). Das zuständige Amt ist berechtigt, einen Hund bei Anzeichen von Verhaltensauffälligkeiten unter Beobachtung (Wesensprüfung) zu stellen (Art. 65 Absatz 1 VetG). Es ordnet die notwendigen Massnahmen zur Sicherung gefährlicher Tiere an, so z.B.: Verpflichtung des Tierhalters zum Besuch von Kursen oder Ausbildungen, Verbringung des Tiers in ein Tierheim, Verbot, das Tier für den Schutzdienst auszubilden oder zu verwenden, Anordnung der Maulkorb- oder Leinenpflicht in Siedlungsgebieten, entschädigungslose Enteignung oder Tötung des Tiers (Details in Art. 66 VetG). In der Veterinärverordnung finden sich keine weiteren relevanten Bestimmungen. Das Parlament lehnte ein generelles Haftpflichtobligatorium und eine allgemeine Bewilligungspflicht für potenziell gefährliche Hunde ab. Als Anlaufstelle im Hundewesen dient das Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit. Mit Busse wird u.a. bestraft, wer ein wildes oder böses Tier nicht gehörig verwahrt, wer ein Tier auf Menschen oder andere Tiere hetzt oder wer ein Tier, das unter seiner Aufsicht steht, von Angriffen auf Menschen oder andere Tiere nicht abhält. Liegt eine solche Widerhandlung vor, kann das Amt die Tötung des Tieres anordnen (Art. 76a VetG). Vorsätzliche oder fahrlässige Verletzungen des VetG werden mit Busse bestraft (Art. 77 VetG).

Wildtierschutz: Gestützt auf Artikel 27 des kantonalen Jagdgesetzes vom 4. Juni 1989 definiert Artikel 32 der regierungsrätlichen Jagdverordnung vom 27. März 2007: Hunde, die sich unbeaufsichtigt in den Wildeinständen herumtreiben und Wildspuren aufnehmen, Wild verfolgen, Wild hetzen oder reissen, gelten als wildernde Hunde. Solche Hunde dürfen nur von Wildhütern und Jagdaufsehern erlegt werden, wenn sie Wild gerissen oder wiederholt gewildert haben.

7.4.4 Rechtslage im Kanton Luzern

Hundegesetzgebung: Grundlage ist das Luzerner Gesetz über das Halten von Hunden vom 23. Oktober 1973, welches in § 12 Grundsätze aufstellt. Hunde sind so zu halten, dass der Schutz der Öffentlichkeit gewährleistet ist. Der Regierungsrat wird zum Erlass von Vorschriften über die Hundehaltung ermächtigt, wobei er für Hunde, die für Mensch und Tier gefährlich sind, Massnahmen und, falls erforderlich, die Tötung vorsehen kann. In der regierungsrätlichen Verordnung über das Halten von Hunden vom 10. Dezember 1973 sind die Details geregelt: u.a. haben die Halter die Hunde mit aller nach den Umständen gebotenen Sorgfalt zu beaufsichtigen. In Wäldern und an Waldrändern,...sowie zur Nachtzeit im Freien dürfen Hunde nicht unbeaufsichtigt gelassen werden (§ 4). Unbeaufsichtigte Hunde und nicht gekennzeichnete oder nicht registrierte Hunde sind von der Polizei in Gewahrsam zu nehmen (§ 5 Abs. 1). Es ist verboten, Hunde auf Menschen oder Tiere zu hetzen. Ein Hund, der einen Menschen oder ein Tier anfällt, ist von demjenigen, der über ihn die Aufsicht ausübt, mit allen zu Gebote stehenden Mitteln davon abzuhalten. Vorbehalten

bleiben Fälle rechtmässiger Verteidigung, der pflichtgemässe Einsatz von Hunden im öffentlichen Dienst sowie die in anderen Erlassen vorgesehenen Ausnahmen (§ 6). Hunde..., die für Mensch und Tier gefährlich sind, sind zu töten, wenn eine tierärztliche Behandlung oder sonstige Massnahme keinen Erfolg versprechen... (§ 7). Die Dienststelle Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen trifft je nach Schwere des Einzelfalles die nach § 7 erforderlichen Massnahmen, z.B. Verpflichtung zum Kursbesuch, Maulkorbzwang, Umplatzierung, Verbot des Haltens von Hunden oder die Tötung des Hundes (§ 7a). Diese Massnahmen können im Zuge von verwaltungs- und strafrechtlichen Verfahren angeordnet werden (§ 7b). Widerhandlungen gegen die vorgenannten Bestimmungen werden mit Busse bestraft. Vorbehalten bleiben die Strafbestimmungen des Bundes (§ 11).

Wildtierschutz: Nach der kantonalen Jagdverordnung vom 28. Juni 1990 dürfen Hunde, die nicht eingefangen werden können, von den Organen der Jagdaufsicht und den Jagdpächtern abgeschossen werden, wenn sie beim Wildern angetroffen werden oder für das Wild eine unmittelbare Gefahr darstellen. Die Halter herrenlos herumstreunender Hunde sind...schriftlich zu verwarnen (§ 32).

7.4.5 Rechtslage im Kanton Wallis

Hundegesetzgebung: Das Walliser «Gesetz welches das eidgenössische Tierschutzgesetz vollzieht» vom 14. November 1984 regelt den Umgang mit Hunden. Nach Artikel 10a Absatz 1 müssen Hunde innerorts grundsätzlich an der Leine geführt werden und ausserorts unter Kontrolle stehen. Gefährliche Hunde werden in die Kategorien verbotene, potenziell gefährliche und als gefährlich beurteilte Hunde eingeteilt. Der Staatsrat kann eine Liste von Hunderassen und ihrer Kreuzungen erlassen, deren Haltung im Wallis verboten ist. Der Staatsrat erlässt eine Liste von potenziell gefährlichen Hunderassen und ihrer Kreuzungen. Diese Hunde müssen ausserhalb der Privatsphäre immer an der Leine geführt werden und mit einem Maulkorb versehen sein (Art. 24b Abs. 1-3). Artikel 24b Absatz 4 statuiert, welche Hunde einer Prüfung durch den Veterinärdienst unterzogen werden. Dieser bestimmt, ob das Tier für den Menschen als gefährlich zu qualifizieren ist und ob sein Verhalten durch Ausbildung korrigiert werden kann (Art. 24b Abs. 7). Falls ein Hund als gefährlich qualifiziert wird, muss er ausserhalb der Privatsphäre an der Leine geführt werden und einen Maulkorb tragen (Art. 24b Abs. 8). Falls das Verhalten des Hundes als korrigierbar beurteilt wird, muss der Tierhalter sofort die entsprechenden Kurse für Hundeausbildung besuchen. Der Veterinärdienst kann weitere Massnahmen anordnen (Art. 24b Abs. 9). Falls das Verhalten des Hundes als nicht mehr korrigierbar beurteilt wird, ist die Tötung des Hundes zu verfügen (Art. 24b Abs. 10). Gestützt auf Artikel 24b Absatz 2 hat der Staatsrat Ende 2005 eine Liste von zwölf potenziell gefährlichen bzw. verbotenen Hunderassen erlassen, welche vom Bundesgericht als zulässig beurteilt wurde.⁵⁸ Rassen von HSH sind darin bisher nicht aufgeführt. Gestützt auf Artikel 27a Absatz 4-6 beschlagnahmt der Veterinärdienst jeden Hund, welcher einen Menschen angegriffen hat, zur Prüfung. Er ergreift alle erforderlichen verwaltungsrechtlichen Massnahmen, z.B. Leine- und Maulkorbpflicht, Beschlagnahmung, evtl. Tötung, Verbot der Hundehaltung für jeweils drei Jahre. Die Übertretung der Walliser Bestimmungen kann mit Busse bestraft werden (Art. 28).

Wildtierschutz: Nach Artikel 28 Absatz 2 des kantonalen Jagdgesetzes vom 30. Januar 1991 können Jagdbeamte und Polizisten streunende Hunde, die Wild verfolgen, abschiessen, wenn diese nicht eingefangen werden können. Der Abschuss muss zudem im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Der Staatsrat ist befugt, nützliche Massnahmen zum Schutz der wildlebenden Tiere vor Störungen zu treffen (Art. 37).

7.4.6 Rechtslage im Kanton Bern zum Vergleich

Hundegesetzgebung: In Artikel 5 des Berner Hundegesetzes vom 27. März 2012 (in Kraft seit Januar 2013) heisst es zu den Grundsätzen unter anderem: Hunde sind so zu halten, dass sie Menschen und Tiere nicht belästigen oder gefährden (Abs. 1). Sie dürfen im öffentlichen Raum nicht unbeaufsichtigt laufen gelassen werden und sind jederzeit wirksam unter Kontrolle zu halten (Abs. 2). HSH dürfen bei ihren Einsätzen zum Schutz der Herde unbeaufsichtigt gelassen werden. Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung (Abs. 3). Vorbehalten bleibt die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung (Abs. 4). Die in Absatz 3 erwähnte regierungsrätliche Verordnung

⁵⁸ Der Titel lautet «Liste von potentiell gefährlichen Hunderassen», was verwirrend ist, weil der Staatsrat nach Art. 24b Abs. 2 eine Verbotliste erlassen kann und nach Abs. 3 eine Liste von potenziell gefährlichen Hunderassen erlassen soll. Gemäss der behördlichen Medienmitteilung und nach BGE 133 I 249 ff. handelt es sich bei der bestehenden Liste jedoch um die verbotenen Hunderassen.

existiert noch nicht. Die Berner Verordnung über den Tierschutz und die Hunde vom 21. Januar 2009 wurde mit Artikel 32a ergänzt, wonach als HSH im Sinne des Hundegesetzes nur Hunde gelten, die im Rahmen eines Vertrags mit der nationalen Herdenschutzkoordinationsstelle eingesetzt werden (in Kraft seit Januar 2013). Im Übrigen verfügt der Kanton Bern in seinem Hundegesetz ebenfalls über detaillierte Regelungen zu Kennzeichnung und Registrierung (Art. 6), Leinen- und Maulkorbpflicht (z.B. Leinenpflicht beim Betreten von Weiden, auf denen sich Nutztiere aufhalten, Art. 7), Zutrittsverbote für Hunde (Art. 8), Massnahmen zu Einschränkungen der Hundehaltung im Einzelfall (Art. 12 ff.) sowie Strafbestimmungen (Art. 15 f.).

Wildtierschutz: In der Berner Verordnung über den Wildtierschutz vom 26. Februar 2003 lautet Artikel 7 (Laufenlassen von Hunden) zum Schutz der Wildtiere vor Störung wie folgt: Das unbeaufsichtigte Laufenlassen von Hunden ist verboten. Hunde dürfen abseits von Häusern, im Feld oder im Wald nur dann frei laufen gelassen werden, wenn a) sie von der Begleitperson jederzeit wirksam unter Kontrolle gehalten werden können oder b) es sich um geeignete Jagdhunde während der Jagdzeit handelt. Im Zusammenhang mit HSH müsste bei der Auslegung dieser Bestimmung Artikel 5 Absatz 3 Hundegesetz berücksichtigt werden.

7.4.7 Zwei Beispiele zu Rechtsfällen

Zwei Rechtsfälle aus verschiedenen Kantonen illustrieren die Probleme für die Halter von HSH in der Praxis. Bei Vorfällen müssen sie mit straf- und/oder verwaltungsrechtlichen Verfahren rechnen. Ein Halter von HSH wurde vom zuständigen Departement wegen Verletzung von Artikel 77 TSchV i.V.m. Artikel 28 Absatz 3 TSchG (rechtskräftig) mit einer Busse bestraft. Er hatte im Herbst 2010 beim Weidewechsel auf einem öffentlichen Wanderweg die Spitze der Schafherde kurzzeitig verlassen, weil sich die Mehrheit der Schafe weigerte weiterzugehen. Er übergab das Leitschaf einem beteiligten Helfer, ohne ihm formell die Aufsicht über die beiden HSH zu übertragen. Gleichentags zuvor war dieser Helfer noch beauftragt gewesen, eingangs dem Wanderweg entgegen kommende Wanderer über den Weidewechsel samt HSH zu informieren. An einer unübersichtlichen Wegstelle kam eine (nicht informierte) Wanderin mit einer unangeleiteten Hündin unmittelbar entgegen. Der überraschte HSH fügte der Hündin eine leichte Bissverletzung zu. Zum Zeitpunkt des Vorfalls gab es noch keine Fach-Empfehlungen, wie mit HSH beim Weidewechsel umzugehen sei. Die Wanderin reichte Strafanzeige ein, worauf ein Strafverfahren gegen den Halter von HSH eröffnet wurde. Der beteiligte HSH war früher einmal in einem «Schnappvorfall» gegen einen Wanderer verwickelt, galt aber als gut sozialisiert und hatte bereits rund zwanzig Weidewechsel ohne Zwischenfälle hinter sich. Eine Wesensprüfung des Hundes wurde jedoch nie durchgeführt.

In einem anderen (rechtshängigen) Fall verfügte der zuständige Veterinärdienst gegenüber einem Halter von HSH wegen Verletzung von Artikel 77 TSchV und von Bestimmungen der kantonalen Hundegesetzgebung einschneidende verwaltungsrechtliche Massnahmen: unter anderem die Verpflichtung zur Umzäunung der Schafweide derart, dass die HSH nicht entweichen können (ausbruchssichere Zäune); ständige Beaufsichtigung der Hunde im Freien und in für Drittpersonen zugänglichen Räumen, wenn sich die Hunde abseits der Weide befinden; sofortige Umsetzung der Massnahmen (Entzug der aufschiebenden Wirkung für allfällige Rechtsmittel); bei Nichteinhaltung der Verfügung oder einem neuerlichen Beissvorfall wurde der Einzug des Hundes und die Vermittlung an einen geeigneten Platz oder Einschläferung des Hundes angedroht. Der HSH war im Februar 2012 bei hoher Schneelage über einen Holzzaun mit Elektrolitze gesprungen, weil sich ein anderer Hund nicht vom Güterweg entlang des Zaunes entfernt hatte. Der HSH entfernte sich dann einige hundert Meter von der Schafweide, verblieb aber immer noch auf dem Grundstück des betroffenen landwirtschaftlichen Betriebs. Auf einer offenen Wiese (ohne Schafe) spielte der HSH mit einem ihm bekannten anderen Hund. Daraufhin überraschte ein Dritthund den HSH, worauf dieser den störenden Hund an der Kruppe (beim Kreuzbein) biss. Danach wurde der HSH vom geschädigten Hundehalter mit einem Stock geschlagen, worauf der HSH zur Schafherde zurückkehrte. Der Veterinärdienst wurde auf Grund einer sog. Hundebissmeldung nach Artikel 78 TSchV aktiv. Der HSH war zuvor nie in einen Beissvorfall verwickelt gewesen, und es gab keine Verhaltensauffälligkeiten.

7.4.8 Würdigung der kantonalen Regelungen und ihr Verhältnis zum Bundesrecht

Die kurze Darstellung der Rechtslage in den Kantonen Graubünden, Luzern, Wallis und Bern zeigt einerseits Gemeinsamkeiten und andererseits föderalistisch bedingte Unterschiede. In den drei erstgenannten Kantonen wird der spezielle Einsatzzweck von HSH in den Erlassen betreffend Hunde im Gegensatz zum Kanton Bern nicht berücksichtigt. Entsprechend kann der Herdenschutz dort je nach Auslegung und praktischer Handhabung durch die Behörden (v.a. Kantonstierärzte)

generell oder im Einzelfall eingeschränkt bzw. behindert werden. Grundlage für Beeinträchtigungen können die kantonalen Erlasse betreffend Hunde oder Wildtierschutz, aber auch Artikel 77 ff. eidg. TSchV (in der heutigen Fassung) bilden. Insbes. die Luzerner und die Walliser Hundegesetzgebung ist streng ausgestaltet und mit dem praktischen Einsatz von HSH teilweise nicht vereinbar. Wie die beiden Fallbeispiele zeigen, führt primär die fehlende Berücksichtigung des Einsatzzwecks der HSH bzw. ihrer Wesensart durch die kantonalen Behörden zu abschreckenden Verwaltungs- und Strafverfahren. Es scheint die Tendenz zu bestehen, dass bei Beissvorfällen gegenüber anderen Tieren relativ schnell auf ein übermässiges Aggressionsverhalten geschlossen wird. Verwaltungsrechtliche Massnahmen sind nach einem Vorfall mit Abwehr von fremden Tieren erst angebracht, wenn sich bei der Überprüfung Verhaltensauffälligkeiten beim Hund oder Mängel in der Hundehaltung herausstellen.

Da HSH nach geltendem Recht auf Verordnungsstufe anerkannt sind, kommt der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts zur Anwendung: nach Artikel 49 Absatz 1 BV geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vor. Im Einzelnen ist zu klären, was dies bedeutet. Vorliegend haben die beteiligten Gemeinwesen in unterschiedlichen Regelungsmaterien je gestützt auf ihre Kompetenzen legiferiert, der Bund im Bereich Herdenschutz, die Kantone in den Bereichen Sicherheitsrecht / Hundegesetzgebung sowie Schutz der Wildtiere vor Störung (gestützt auf Art. 7 Abs. 4 JSG). Es geht um eine inhaltliche Normenkollision, mithin um Zielkonflikte. Zu beachten ist, dass das fundamentale Menschenrecht auf Leben und auf persönliche Freiheit ein Grundrecht darstellt (Art. 10 BV), welches in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen muss (Art. 35 Abs. 1 BV). Auch das öffentliche Interesse an Fuss- und Wanderwegen (Art. 88 BV) und am allgemeinen Zutrittsrecht ist zu berücksichtigen. Kantonale oder kommunale Erlasse, welche den Herdenschutz beeinträchtigen oder gar verunmöglichen, sind zwar nicht ungültig oder nichtig, sind aber in Einzelfällen von Amtes wegen bundesrechtskonform auszulegen bzw. anzuwenden (Anwendungsvorrang des Bundesrechts). D.h. im Sinne des ergänzenden Revisionsvorschlages zu Artikel 77 TSchV (zweiter Satz) ist der spezielle Einsatzzweck der HSH zur Abwehr fremder Tiere (dazu ausdrücklich rev. Art. 10^{quater} Abs. 1 JSV) mit einzubeziehen. Eine situationsangepasste Interessenabwägung ist jeweils unumgänglich. Kantonale Rechtssätze oder darauf gestützte Verfügungen können auch auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden (abstrakte oder konkrete Normenkontrolle). Erweist sich ein HSH als problematisch (z.B. Sicherheitsrisiko für Menschen oder Tiere wegen übermässiger Aggressivität) oder liegen Mängel in der Hundehaltung vor, sind die zuständigen Kantonsbehörden (Kantonstierarzt, Strafbehörde) befugt, Massnahmen zu treffen oder gegen den Halter ein Strafverfahren einzuleiten.

Es stellt sich schliesslich die Frage des Verhältnisses von Konzepten des BAFU (zu Bär, Luchs und Wolf) zu kantonalen Rechtsnormen, wenn sich diese entgegenstehen. Diese Konzepte basieren auf Artikel 10^{bis} JSV und werden als Vollzugshilfen bezeichnet, um einen einheitlichen und rechtskonformen Vollzug des Bundesrechts zu ermöglichen. Sie sind als sog. Verwaltungsverordnungen (generelle Dienstanweisungen an untergeordnete Behörden) zu qualifizieren. Soweit die Konzepte unbestimmte, offene Rechtsnormen konkretisieren (z.B. erheblicher Schaden im Konzept Wolf), kommt ihnen Aussenwirkung zu und sie sind somit anfechtbar (unsichere Rechtslage). Den Konzepten zuwiderlaufende kantonale Bestimmungen sind diesfalls gestützt auf Artikel 49 Absatz 1 BV bundesrechtskonform (im Sinne der Konzepte) auszulegen, vorausgesetzt, dass die Konzepte ihrerseits mit dem Bundesrecht vereinbar sind.

Durch die bereits verabschiedete Ergänzung von Artikel 12 JSG mit dem neuen Absatz 5 soll der Herdenschutz auf Gesetzesstufe verankert werden, was angesichts der angesprochenen Kompetenzverteilung und der inhaltlichen Zielkonflikte angebracht ist. Dies stärkt die Stellung des bundesrechtlich vorgesehenen Herdenschutzes. Bundesgesetze und von diesen abgedeckte Verordnungsbestimmungen fallen unter das Anwendungsgebot von Artikel 190 BV, wonach Bundesgesetze für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgeblich sind (selbst bei einem Widerspruch zur Verfassung). Wünschbar und geboten wäre die ausdrückliche Berücksichtigung des Einsatzzweckes von HSH in den kantonalen Erlassen zum Hunde- und Wildtierschutzrecht. Sofern der bundesrechtliche Revisionsvorschlag in Kraft treten wird, ergäbe sich in verschiedenen kantonalen und kommunalen Erlassen Revisionsbedarf. Solange letztere nicht angepasst sind, ist in der Rechtsanwendung für eine bundesrechtskonforme Auslegung zu sorgen. Es gilt, im Spannungsfeld von Herdenschutz, Sicherheitsaspekten (Schutz von Leib und Leben von Menschen sowie Schutz anderer Tiere) und weiteren öffentlichen Interessen (z.B. Wanderwege, Zutrittsrecht, Schutz der Wildtiere vor Störung) die richtige Balance zu finden. Basierend auf der Unterstützung und Koordination durch den Bund, sollte sich mit zunehmender Erfahrung und Professionalisierung ein funktionierender Herdenschutz einspielen, der auch andere Interessen angemessen berücksichtigt.

7.5 Zum rechtskonformen Einsatz von Herdenschutzhunden

Die Frage, ob ein Halter von HSH im Einzelfall seine Sorgfaltspflichten einhält bzw. eingehalten hat, kann nur in Kenntnis der konkreten Umstände dieses Falles beantwortet werden. Generell bedingt der rechtskonforme Einsatz von HSH folgende Punkte:⁵⁹

- Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde, Herdenschutz mit Hunden durchzuführen und vom BAFU geförderte («offizielle») HSH einzusetzen. Es handelt sich dabei um einen günstigen, nicht aber zwingenden Teilaspekt für den Nachweis des rechtskonformen Einsatzes von HSH.
- Einhaltung der einschlägigen Bundeserlasse aus dem Jagd-, Zivil-, Straf-, Tierschutz- und Tierseuchenrecht, sowie der kantonalen und kommunalen Gesetze (soweit mit Bundesrecht vereinbar), d.h. zum Beispiel Absolvieren der nötigen Ausbildungskurse (Sachkundennachweis), Kennzeichnung und Registrierung der Hunde, Pflichten des Tierhalters usw. Gegebenenfalls sind wichtige Gerichtsentscheidungen einzubeziehen.
- Vorgehen gemäss den vom BAFU zu erlassenden Richtlinien (zur Planung um Umsetzung des Herdenschutzes in der Schweiz sowie zu Zucht, Ausbildung sowie rechtskonformer Haltung und Einsatz von HSH in der Schweiz), z.B. Bekanntmachung des Einsatzgebiets, korrekte Erstellung der Zäune in Risikogebieten, Kontrollen usw.
- Berücksichtigung der Merkblätter und Empfehlungen von Fachverbänden (z.B. Ratgeber Herdenschutz Hunde im Weidegebiet), z.B. betreffend Leinenpflicht beim Weidewechsel.
- Einhaltung von rechtmässigen behördlichen Verfügungen (z.B. von Kantonstierärzten). Falls diese mit dem in rev. Artikel 10^{quater} Absatz 1 JSV definierten Einsatzzweck der Hunde nicht vereinbar sind, evtl. Klärung durch Gerichte erforderlich.
- Sorgfältiger Einbezug der konkreten Umstände des Einzelfalls.
- Ist ein Beissvorfall mit Verletzungsfolge bei Menschen oder Tieren zu beurteilen, spielt es eine Rolle, ob sich der Vorfall im Zusammenhang mit der Abwehr zum Schutz der bewachten Nutztiere ereignet hat. Die Abwehr von Menschen gehört allerdings nicht zum definierten Einsatzzweck von HSH, auch wenn bei sorgfältig ausgebildeten Hunden ein Restrisiko für Schnapp- oder Beissvorfälle bleibt.

8 Ausblick auf den zukünftigen Herdenschutz in der Schweiz

8.1 Zukünftige Organisation des Herdenschutzes in der Schweiz

Hauptsächliches Ziel für die zukünftige Organisation des Herdenschutzes ist die Unterstützung der produzierenden, auf Nutztieren basierenden Landwirtschaft, damit diese trotz der Präsenz von Grossraubtieren ohne unzumutbare Einschränkungen weiter bestehen kann. Dies gilt ganz besonders für das Sömmerungsgebiet, wo sich bisher erfahrungsgemäss weitaus die meisten Risse von Nutztieren ereigneten. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die Aufgabenteilung zwischen den Bundesämtern BAFU und BLW sowie den Kantonen wie nachfolgend beschrieben festgelegt werden.

8.1.1 Aufgabenteilung zwischen den Bundesämtern BAFU und BLW

Das **BAFU** wird im Sinne der Motion 10.3242 mit der zusätzlichen Aufgabe einer flächendeckenden Regelung und Förderung des eigentlichen Herdenschutzes in den Konfliktgebieten betraut, d.h. mit den konkreten Herdenschutzmassnahmen, welche sich als effizient erwiesen haben. Es sind dies:

- Herdenschutz mit HSH (inkl. mobiler Eingreifgruppe mit HSH),
- elektrische Einzäunung von Bienenständen,
- Beratung der Kantone zu Fragen des Herdenschutzes,
- weitere Massnahmen, falls diese nicht ausreichen.

⁵⁹ Zu den Sorgfaltspflichten von Haltern von HSH: Bütler (Fn. 41), Herdenschutz Hunde, S. 87 ff.

Das **BLW** übernimmt wie bisher die Regelung und Förderung regulärer landwirtschaftsbetrieblicher Massnahmen gemäss Landwirtschaftsgesetzgebung (z.B. nachhaltige und ökologische Weideführung der Nutztiere durch Förderung der Behirtung im Rahmen der landwirtschaftlichen Direktzahlungsverordnung). Diese Massnahmen schützen alleine nicht vor Grossraubtierschäden und stellen deshalb per se keine Herdenschutzmassnahmen dar. Sie dienen jedoch als wichtige Grundlage zur erfolgreichen Etablierung von Herdenschutzmassnahmen des BAFU. Es sind dies:

- Landwirtschaftliche Direktzahlungen zur Behirtung, für Umtriebsweiden und übrige Weiden,
- Kontrolle der Nutztiere.

8.1.2 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Wahl sowie das Ergreifen von Herdenschutzmassnahmen liegen grundsätzlich im Kompetenzbereich der Kantone (Art. 12 Abs.1 JSG). Wie bisher sind sie auch mit dem Vollzug der Massnahmen betraut. Den Kantonen obliegt es deshalb, die Landwirte über den Sinn und Zweck des Herdenschutzes zu informieren, landwirtschaftsbetriebliche Massnahmen und Herdenschutzmassnahmen zu ergreifen, sowie die Landwirte betreffend Wahl und Umsetzung der Massnahmen zu beraten. Hingegen untersteht die finanzielle Förderung, die Information der Kantone (und z.T. der Landwirte) zum Herdenschutz sowie die interkantonale Koordination der Herdenschutzmassnahmen dem BAFU. Der Bund sorgt somit für eine schweizweit einheitliche Anwendung und Förderung der Herdenschutzmassnahmen, v.a. der HSH.

Bei der räumlichen Planung des Herdenschutzes (Alpplanung, Weideführung etc.) übernehmen die Kantone mit Unterstützung des Bundes die Führung. Die Kantone sind bei der Einsatzplanung von HSH einzubeziehen. Allfällige Einsatzorte von HSH sind von den Kantonen dabei unter Berücksichtigung allfälliger Risiken zu beurteilen.

8.2 Die vom Bund geförderten Massnahmen zur Prävention von Grossraubtierschäden

Gemäss den vorangehenden Kapiteln fördert das BAFU zukünftig nur die als effizient bekannten Herdenschutzmassnahmen. Dabei wird zwischen den Massnahmen im Sömmerungsgebiet und denjenigen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche unterschieden.

8.2.1 Herdenschutzmassnahmen im Sömmerungsgebiet

Wo möglich, sinnvoll und vom Kanton vorgesehen, werden HSH zum selbstständigen Bewachen (Schutz) der Nutztiere, insbes. der Schafe und Ziegen, eingesetzt. Unter dieser Förderung ist die weitgehende Finanzierung der Zucht, Ausbildung, des rechtskonformen Einsatzes und des Unterhaltes von HSH inklusive der Haftpflichtversicherung des Tierhalters bzw. der Tierhalter durch den Bund zu verstehen.

In Sömmerungsgebieten, welche durch Präsenz von Braunbären betroffen sind, wird der Schutz von Bienenständen mit Elektrozäunen finanziert.

Auch die Beratung und Information der Kantone zu Herdenschutzmassnahmen sowie HSH wird durch den Bund wahrgenommen, der Organisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung mit dieser Aufgabe betrauen kann.

8.2.2 Präventionsmassnahmen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche

In der Regel werden die auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche gehaltenen Nutztiere eingezäunt und betrieblich eng geführt (Einstellung, regelmässige Kontrollen). Durch einen entsprechenden Aufbau (ausserliegender Stoppdraht auf 0.2 m Höhe, Erhöhung des Zauns auf 1.2 m) und die Elektrifizierung (3'000 V) der bereits bestehenden, ortsüblichen Zäune sowie eine entsprechende Überwachung ist normalerweise ein ausreichender Schutz vor Grossraubtieren gewährleistet und das Risiko von Schäden relativ klein. Das BAFU erachtet grundsätzlich die Errichtung und den Unterhalt solcher Zäune in der landwirtschaftlichen Nutzfläche als gängige Praxis im landwirtschaftlichen Produktionswesen, welche durch die landwirtschaftlichen Direktzahlungen abgegolten wird. Um einen allfälligen «Mitnahmeeffekt» zu vermeiden, soll dafür keine spezielle Entschädigung bezahlt werden. Allerdings kann das BAFU in der Bergzone welche besonders durch Grossraubtierpräsenz betroffen ist die elektrische Verstärkung (Anbringen von Stoppdrähten aussen und oben, Spannung von minimal 3'000 Volt auf gesamter Länge) von ortsüblichen Schafzäunen (z.B. Knotengitter) als wirksame Massnahme gegen Grossraubtiere auf Antrag der Kantone unterstützen. Selbstverständlich können, wo sinnvoll, möglich und vom Kanton vorgesehen, auch HSH auf

der landwirtschaftlichen Nutzfläche eingesetzt werden (z.B. in der Winterhaltung oder im Berggebiet). Bei Braunbärenpräsenz auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche sollen Bienenstände durch Elektrozäune geschützt werden.

8.2.3 Massnahmen gegen schadenstiftende Grossraubtiere

Gemäss Artikel 12 Absatz 2 und 4 JSG sind bei fortbestehenden Schäden trotz ausgeführten Herdenschutzmassnahmen Eingriffe auf Ebene der Einzeltiere, d.h. ausnahmsweise Abschüsse, oder evtl. – unter qualifizierten Voraussetzungen – auf Ebene der Population (Regulation) zur weiteren Schadenverhinderung vorgesehen. Das BAFU fördert diese Massnahmen nicht finanziell, sondern evaluiert sie in Zusammenarbeit mit den Kantonen gemäss der nationalen Gesetzgebung (JSG und JSV) und den entsprechenden Konzepten (Wolf, Luchs und Bär).

8.3 Institutionen und deren Aufgaben im zukünftigen Herdenschutz

Die Kantone haben über die Anwendung der Herdenschutzmassnahmen zu entscheiden. Der Bund übernimmt jedoch die Beratung der Kantone, die interkantonale Koordination der Massnahmen sowie die Ausrichtung der Förderbeiträge und der Kontrolle, um die Gleichbehandlung der Bewirtschafter sicherzustellen. Um einen einheitlichen Vollzug des Herdenschutzes und dessen Förderung zu gewährleisten, erachtet das BAFU die nachfolgend umschriebenen Fachstellen bzw. Organisationen für den zukünftigen Herdenschutz als notwendige Institutionen.

8.3.1 Regionale Beratungsstellen zum Herdenschutz

Die Kantone sind bereits nach aktuellem Recht verpflichtet, Massnahmen zur Verhütung von Wildtierschäden zu ergreifen (Art. 12 Abs. 1 JSG). Mit den neu geschaffenen rechtlichen Grundlagen wird der Herdenschutz des BAFU nicht mehr projektbezogen, sondern in den Konfliktgebieten flächendeckend ermöglicht. Deshalb obliegt es den Kantonen, den Herdenschutz zu planen und diesen in die kantonale landwirtschaftliche Planung einzubinden. Diese Aufgabe soll von regional vernetzten Beratungsstellen, welche einzelne oder mehrere Kantone abdecken, übernommen werden. Die eigentliche Herdenschutzberatung (allgemeine Information und Beratung der Landwirte zu Risiken und Möglichkeiten beim Herdenschutz) bleibt eine kantonale Angelegenheit. Das BAFU übernimmt jedoch die Beratung der Kantone, die interkantonale Koordination der Massnahmen und den Vollzug bei der Ausrichtung der Förderbeiträge und der Kontrolle (dazu nachfolgende Ausführungen). Es erlässt dazu eine Richtlinie.

8.3.2 Nationale Fachstelle zum Herdenschutz

Eine nationale Fachstelle Herdenschutz soll im Auftrag des BAFU und zusammen mit den regionalen (kantonalen oder interkantonalen) Beratungsstellen einen einheitlichen Vollzug im Herdenschutz und dessen Förderung gewährleisten. Dabei berät die nationale Fachstelle v.a. im landwirtschaftsbetrieblichen Bereich des Herdenschutzes (z.B. Alplandung, Weideführung, Ausbildung von Hirten). Sie fördert konkrete und die vom BAFU als effizient erachteten Herdenschutzmassnahmen (z.B. Schutz der Bienenstände) und führt eine mobile Eingreifgruppe mit HSH, welche bei Bedarf betroffene Landwirte bei unvorhersehbar auftretenden Schäden kurzfristig unterstützt. Die nationale Fachstelle zum Herdenschutz übernimmt die nationale Koordination des Herdenschutzes, indem sie die regionalen / kantonalen Beratungsstellen informiert, berät und unterstützt.

8.3.3 Nationale Fachorganisation zu Herdenschutzhunden

Der Bund und die Kantone sind für die Gewährleistung und Kontrolle eines einheitlichen Vollzugs der Rechtsbestimmungen und Richtlinien sowie des Einsatzes der Geldmittel bezüglich HSH verantwortlich. Zur Unterstützung von Bund und Kantonen soll eine nationale Fachorganisation Herdenschutzhunde mit diesen übergeordneten Aufgaben betraut werden. Der Fachorganisation obliegt die Unterstützung der Kantone und betroffenen Landwirte bei Fragen zur rechtskonformen Haltung und zum Einsatz von HSH und bei Schadensfällen gemäss den BAFU-Richtlinien. Zudem soll sie die obligatorische Registrierung von HSH kontrollieren. Dabei kann die Organisation (in Zusammenarbeit mit den kantonalen Veterinärdiensten und im Auftrag des BAFU) auch risikobasierte Stichproben-Kontrollen bei den Haltern durchführen, um allfällige Gutachten zuhanden des Bundes und der Kantone über die umgesetzten Massnahmen zu erstellen (z.B. zur Sicherstellung der Förderwürdigkeit). Weitere Aufgaben sind die Begleitung der Landwirte bei der Umsetzung kantonaler Verfügungen gegen HSH-Halter und die Regelung des Beitragswesens (Beiträge pro Hund und Züchterbeiträge). Die Fachorganisation soll auch die Sachkundenachweiskurse (Theorie und Praxis) für HSH-Halter gemäss TSchV durchführen, Meldungen zu HSH kontrollieren sowie

die Einsatzgebiete von HSH veröffentlichen, Vorfalldokumente führen und Grundlagen für Bund und Kantone bereitstellen. Zudem koordiniert die Organisation Forschungs- und Förderungsprojekte (z.B. zur Effizienz der Hunde). Für diese Aufgaben sollen der Organisation regionale HSH-Experten in Gebieten mit Raubtierpräsenz (z.B. für die Regionen Ostschweiz, Zentralschweiz, Nordwestalpen, Romandie und Ticino) sowie ein Experte für die nationale Koordination zur Verfügung stehen. Diese HSH-Experten stellen ein wichtiges Bindeglied zwischen den Behörden (Bund und Kantone) und dem HSH-Halter dar. Diese nationale Organisation soll neu geschaffen werden.

8.3.4 Verein Herdenschutz Hunde Schweiz

Eine gesamtschweizerische Organisation bestehend aus Züchtern und Haltern von aktiv eingesetzten HSH stellt die adäquate Zucht und Ausbildung geeigneter HSH entsprechend den Richtlinien des BAFU sicher. Ihre Mitglieder setzen sich aus Züchtern und Haltern von HSH zusammen. Es besteht jedoch keine Vereinspflicht für die Halter von HSH. Die Organisation vertritt die Interessen der HSH-Halter und fördert den rechtskonformen Einsatz von HSH. Gleichzeitig übernimmt sie die Beratung, Schulung und Weiterbildung der Züchter und Halter, vertritt deren Anliegen und ist besorgt um eine kollektive Rechtsschutzversicherung ihrer Mitglieder. Das BAFU hat im Rahmen von Leistungsvereinbarungen diese Aufgaben zurzeit an den «Verein Herdenschutz Hunde Schweiz» übertragen. Weitere vergleichbare Vereine sind denkbar.

8.4 Richtlinien des Bundes zum zukünftigen Herdenschutz

Als Aufsichtsbehörde steht das BAFU in der Pflicht, eine einheitliche Praxis im Herdenschutz zu fördern. Die nachfolgend skizzierten Richtlinien sollen dies gewährleisten und als Arbeitshilfe für eine möglichst einheitliche und effiziente Umsetzung dienen. Berücksichtigen die Vollzugsbehörden diese Vollzugshilfen, können sie davon ausgehen, dass sie das Bundesrecht rechtskonform vollziehen. Die beiden Richtlinien sollen bis durch das BAFU ausgearbeitet und auf Mai 2014 als Vollzugshilfe für ein Probejahr veröffentlicht werden. Bei Bedarf werden die Richtlinien im Winter 2014 überarbeitet und auf den 1. April 2015 als definitive Vollzugshilfe schliesslich erlassen werden.

8.4.1 Richtlinie zur Planung und Umsetzung des Herdenschutzes in der Schweiz

Mit dieser Vollzugshilfe verfolgt das BAFU das Ziel, den Kantonen und den vom BAFU mandatierten Fachstellen bzw. Organisationen eine Arbeitshilfe zur effizienten Planung des Herdenschutzes zur Verfügung zu stellen. Ausserdem soll damit ein interkantonal möglichst einheitliches Vorgehen bei der Planung sowie beim Einsatz von Bundesmitteln gefördert werden. Im Wesentlichen decken die Richtlinien die räumliche Planung des Herdenschutzes ab sowie die landwirtschaftliche Betriebsplanung im Hinblick auf den Herdenschutz in und ausserhalb der Präventionsperimeter. Das BAFU stellt den Kantonen in Zusammenarbeit mit der nationalen Fachstelle zum Herdenschutz im Zusammenhang mit der Richtlinie zudem Merkblätter und Formulare zur Umsetzung der Herdenschutzmassnahmen zur Verfügung.

8.4.2 Richtlinie zu Zucht, Ausbildung sowie Haltung und Einsatz von Herdenschutz Hunden in der Schweiz

In Zusammenarbeit mit den für HSH relevanten Stellen und Organisationen (z.B. Verein Herdenschutz Hunde Schweiz, Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft [BUL], Bundesamt für Veterinärwesen [BVET]) wird das BAFU eine Richtlinie zur Hundequalität (Zucht und Ausbildung) und zum Risikomanagement (Meldung, Haltung und Einsatz) erarbeiten. Die Richtlinie soll u.a. Aspekte wie z.B. Informationen über die HSH, sowie die Bekanntmachung ihrer Einsatzgebiete mit HSH vermitteln. Für die Halter von HSH, welche vom BAFU gefördert werden, soll die Einhaltung der Richtlinie die Rechtskonformität des Hundeeinsatzes und den Nachweis erleichtern, dass sie ihre Sorgfaltspflichten im Umgang mit HSH erfüllen bzw. erfüllt haben. Das Einhalten dieser Richtlinie ist Bedingung für die Ausrichtung von Förderbeiträgen durch das BAFU.

9 Ressourcenbedarf und Finanzierung des zukünftigen Herdenschutzes in der Schweiz

9.1 Kosten für Herdenschutzhunde

9.1.1 Anzahl benötigter Herdenschutzhunde Agrarpolitik 2014-17

Zurzeit ist noch unklar, wie sich die Wolfsverbreitung entwickeln wird, aber gemäss Erfahrungen aus Frankreich kann angenommen werden, dass der Bedarf an Präventionsmassnahmen in den kommenden Jahrzehnten progressiv zunehmen wird. Bis zum Ablauf der AP 14-17 im Jahre 2017 wird ein flächendeckender Schutzbedarf des Sömmerungsgebiets und der rund 233200 gesömmerten Schafe nicht notwendig sein. Vielmehr ist davon auszugehen, dass während der Zeitperiode 2014 bis 2017 Herdenschutzmassnahmen in den betroffenen Regionen etappenweise und nach Bedarf eingeführt werden. Deshalb ist bis Ende 2017 ein jährlicher Zuwachs von rund 30 HSH zu erwarten, was bis 2017 etwa 330 HSH ergeben würde.

9.1.2 Unterstützung der Landwirte (Halter / Züchter)

Die HSH-Halter sowie -Züchter sollen jährliche Unterstützungsbeiträge für eingesetzte HSH, jeden HSH-Wurf und für Bereitschaftshunde erhalten.

9.1.3 Ausbildung von Herdenschutzhunden (Rechtskonformität)

Unter die Ausbildungskosten der HSH fallen Aufwendungen für die SKN-Kurse, Ausbildung der jungen HSH, Integration der HSH bei Neuhaltern und erfahrenen Haltern sowie Rehabilitation / Korrektur des Verhaltens von HSH.

Kostenschätzung für Herdenschutzhunde in Franken:

Jahr	Anzahl HSH	Unterstützung Landwirte (Halter/Züchter)	Ausbildung HSH	Total
2014	240	320000	400000	720000
2015	270	470000	550000	1020000
2016	300	520000	600000	1120000
2017	330	520000	600000	1120000

9.2 Kosten für die Nationale Fachorganisation Herdenschutzhunde

Da die Fachorganisation HSH erst noch gegründet und aufgebaut werden muss, ist mit tieferen Kosten für das Jahr 2014 zu rechnen. Mit dem Inkrafttreten der definitiven Richtlinien zu den HSH ab 2015 dürften die Kosten für die Fachorganisation analog zur intensiven Startüberwachung der HSH-Population ansteigen.

9.2.1 Herdenschutzhunde-Experten sowie Koordination und Kontrolle

Für das Aufbaujahr 2014 wird mit zwei regionalen HSH-Experten und einer Stelle für die nationale Koordination und Kontrolle gerechnet. Bis 2017 dürften progressiv mehrere regionale HSH-Experten in den Gebieten mit Raubtierpräsenz im Einsatz sein, sowie eine nationale Koordinationsstelle. Zusätzlich sind, sofern nicht identisch zu den HSH-Experten, auch Ausbilder für die SKN-Kurse hier anzusiedeln.

9.2.2 Information und Bekanntmachung zu den Herdenschutzhunden

Jährliche Beiträge werden für Projekte wie z.B. die Zuchtentwicklung und die Auswertung von Junghundetests sowie für Veranstaltungs- und Informationskosten benötigt.

Kostenschätzung für die Nationale Fachorganisation Herdenschutz Hunde in Franken:

Jahr	Anzahl HSH	HSH-Experten Arbeit	Koordination & Kontrolle	Information & Bekanntmachung HSH	Total
2014	240	150000	250000	100000	500000
2015	270	600000	300000	300000	1200000
2016	300	550000	300000	250000	1100000
2017	330	550000	300000	250000	1100000

9.3 Kosten für die Nationale Fachstelle Herdenschutz

9.3.1 Beratung der Kantone zum Herdenschutz

Basierend auf den Erfahrungen der vergangenen Jahre, ist von einem Bedarf an rund 110 Stellenprozenten (inkl. Overheads und Projektmittel) pro Jahr à 250000 Franken für die nationale Koordination des Herdenschutzes auszugehen.

9.3.2 Mobile Eingreifgruppe

Ab 2014 werden für die mobile Eingreifgruppe jährlich rund 100000 Franken benötigt.

9.3.3 Unterstützung für die kantonale Landschaftsplanung Herdenschutz

Das BAFU wird die Kantone bei ihrer Schafalplanung mit einem jährlichen Beitrag von 200000 Franken unterstützen. Dieser Beitrag basiert auf kantonalen Unterstützungsbeiträgen für die Durchführung der Schafalplanung (2012).

9.3.4 Beiträge für weitere Herdenschutzmassnahmen der Kantone

Falls die vom BAFU vorgesehenen Herdenschutzmassnahmen (wie z.B. HSH) nicht ergriffen werden können, unterstützt das BAFU mit jährlich 100000 Franken weitere alternative, effiziente Massnahmen wie Nachtpferche im Sömmerungsgebiet und elektrisch verstärkte Zäune auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche (in den Bergzonen).

9.3.5 Unterstützung der Imker

Im Rahmen des nationalen Präventionsprojekts wurden bis anhin pro *Bienenstand* maximal 700 Franken ausbezahlt (seit 2007 wurden 120 Bienenstände à 700 Franken im Kanton Graubünden geschützt; total ca. 84000 Franken). Ab 2014 soll ein Bienenstand mit 800 Franken unterstützt werden, damit das benötigte Material (z.B. festinstallierte Elektrozaune, Solarapparat) besser abgedeckt werden kann. Da mit einer Amortisationszeit von sieben bis zehn Jahren zu rechnen ist, sollen für jeden Bienenstand nach zehn Jahren weitere 800 Franken zur Aufrüstung an die betroffenen Imker ausbezahlt werden.

Seit 2007 wurden jährlich 20 Bienenstände mittels elektrischer Zäunung erfolgreich vor Braunbären geschützt. Da bei Braunbärenpräsenz erfahrungsgemäss der Schutzbedarf steigt, ist für die Zeitperiode von 2014 bis 2017 mit 50 zu schützenden Bienenständen pro Jahr zu rechnen.

Kostenschätzung für die Nationale Fachstelle Herdenschutz in Franken:

Jahr	Anzahl HSH	Beratung Kt.	Eingreifgruppe	Kantonale Alplanung	Weitere Massnahmen Kt.	Unterstützung Imker	Total
2014	240	250000	100000	200000	90000	40000	680000
2015	270	250000	100000	200000	90000	40000	680000
2016	300	250000	100000	200000	90000	40000	680000
2017	330	250000	100000	180000	90000	60000*	680000

* Zusätzlich zum jährlichen Unterstützungsbeitrag von 50000 Franken gelten 2017 die ersten 20 Bienenstände, welche im Jahr 2007 geschützt wurden, als amortisiert und müssen erneuert werden.

9.4 Gesamtkosten des BAFU für den Herdenschutz

9.4.1 Gesamtkosten im Jahre 2013

Im Jahr 2013 wendet das BAFU für den Herdenschutz die folgenden Mittel auf: ordentliche Herdenschutzberatung für die Kantone: 900000 Franken; Pilotprojekte in den Bereichen Förderung und Kontrolle der Zucht, Ausbildung und Einsatz von HSH: 400000 Franken; ausserordentliche Förderung der kantonalen Schafalplaner: 200000 Franken. Insgesamt ergibt dies einen Betrag von 1500000 Franken. Wesentliche Teile dieser Gelder (700000 Franken) dienen dabei der Neuentwicklung und Neukonzeptionierung des Herdenschutzhundewesens und dem Aufbau der notwendigen Strukturen zur Umsetzung der Motionen 09.3814 und 10.3242.

9.4.2 Gesamtkosten ab dem Jahre 2014

Der grosse Kostenanstieg in den Jahren 2014 und v.a. 2015 ist dadurch bedingt, dass es die vorliegende Verordnungsrevision umzusetzen gilt, was die Neuorganisation des Herdenschutzwesens nach sich ziehen wird. Der Anstieg der Kosten im Jahre 2015 ist mit dem Inkrafttreten der definitiven Richtlinien zum Herdenschutz zu erklären, was nach einer intensiven Grundüberwachung der gesamten HSH-Population rufen wird. In den nachfolgenden Jahren wird der Bestand an HSH infolge der Ausbreitung des Wolfes sowie dessen dauerhafteren Ansiedlung und neuer Rudelbildung zunehmen, was die Kostenzunahme ab 2015 erklärt.

Gesamtkosten (Schätzung) ab 2014 in Franken:

Jahr	Anzahl HSH	HSH	Fachorganisation HSH	Fachstelle HS	Total
2014	240	720000	500000	680000	1900000
2015	270	1020000	1200000	680000	2900000
2016	300	1120000	1100000	680000	2900000
2017	330	1120000	1100000	680000	2900000

9.4.3 Aufteilung der Gelder

Von den Beiträgen wird im Durchschnitt über die nächsten vier Jahre gleichviel Geld als Unterstützung an die Landwirte fließen wie als Unterstützung an die Behörden der Kantone und des Bundes. Rund 1/5 der Aufwände wird dabei der verbesserten Ausbildung und Sozialisierung der HSH zu Gute kommen.

	Anteil Kosten*
Unterstützung Landwirte	45%
Unterstützung Kantone / Bund	45%
Weiterentwicklung Herdenschutz	10%

Vom Total kommen 20% der verbesserten Ausbildung der Herdenschutzhundewesen zu Gute.

10 Abbildungen und Tabellen

Tabelle 1: Einteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN-Fläche) und des Sömmerungsgebiets der Schweiz in Gebiete und Zonen gemäss landwirtschaftlichem Produktionskataster (Art. 1 Landwirtschaftliche Zonenverordnung; SR 912.1). Aufgeführt ist die Anzahl gehaltener Nutztiere (Schafe, Ziegen, Rindvieh) in der LN- Fläche und im Sömmerungsgebiet (Stand 2011). Quelle: Bundesamt für Statistik.

	Gebiet	Zone	Anzahl gehaltener Nutztiere		
			Schafe	Ziegen	Rindvieh
	Sömmerungsgebiet	-	233241	36645	468648
LN-Fläche	Berggebiet	Bergzone IV	42650	8904	45788
		Bergzone III	77360	21902	123352
		Bergzone II	65601	20130	255320
		Bergzone I	55574	12994	233572
	Talgebiet	Hügelzone	54925	8656	247512
		Talzone	127908	13629	671863

Tabelle 2: Schätzung der Anzahl selbstständiger (subadulter und adulter) Luchse in den Grossraubtiermanagement-Kompartimenten der Schweiz im Jahre 2011. Die Bestandes-Schätzung basiert auf Extrapolationen des jüngsten Fotofallen-Monitorings und den Zufallsbeobachtungen in einem Kompartiment. Quelle: KORA.

Kompartiment	Anzahl Luchse
Jura	51 (44-59)
Nordostschweiz	10 (7-13)
Zentralschweiz West	27 (26-29)
Zentralschweiz Ost	3
Graubünden	4
Nordwestalpen	53 (48-58)
Wallis	10
Tessin	0
Alpen gesamt	107 (101-113)
Schweiz	158 (149-168)

Tabelle 3: Nachweise von Braunbären und deren Verbleib in der Schweiz in den Jahren 2005 bis 2013. Quelle: Amt für Jagd und Fischerei, Kanton Graubünden.

Jahr	Bär	Verbleib	Aufenthaltsgebiete
2005	JJ2	verschollen	Unterengadin
2006	keine Nachweise		
2007	JJ3 MJ4	überwintert in der Schweiz überwintert in der Schweiz	Mittelbünden Unterengadin
2008	JJ3 MJ4	geschossen Abwanderung	Mittelbünden Unterengadin
2009	keine Nachweise		
2010	M2	unbekannt	Unterengadin
2011	1 unbekannter M7	unbekannt wieder ausgewandert	Unterengadin Poschiavo
2012	M12 M13	überfahren in Italien Überwinterung in Schweiz	Unterengadin/Chiavenna Poschiavo
2013	M13	geschossen	Poschiavo



Abb. 5: Ausbreitung des Goldschakals in Europa. Dunkelgraue Flächen zeigen permanent besiedelte Gebiete, weisse Punkte Einzelnachweise und rote Pfeile Ausbreitungsrouten. Quelle: KORA.

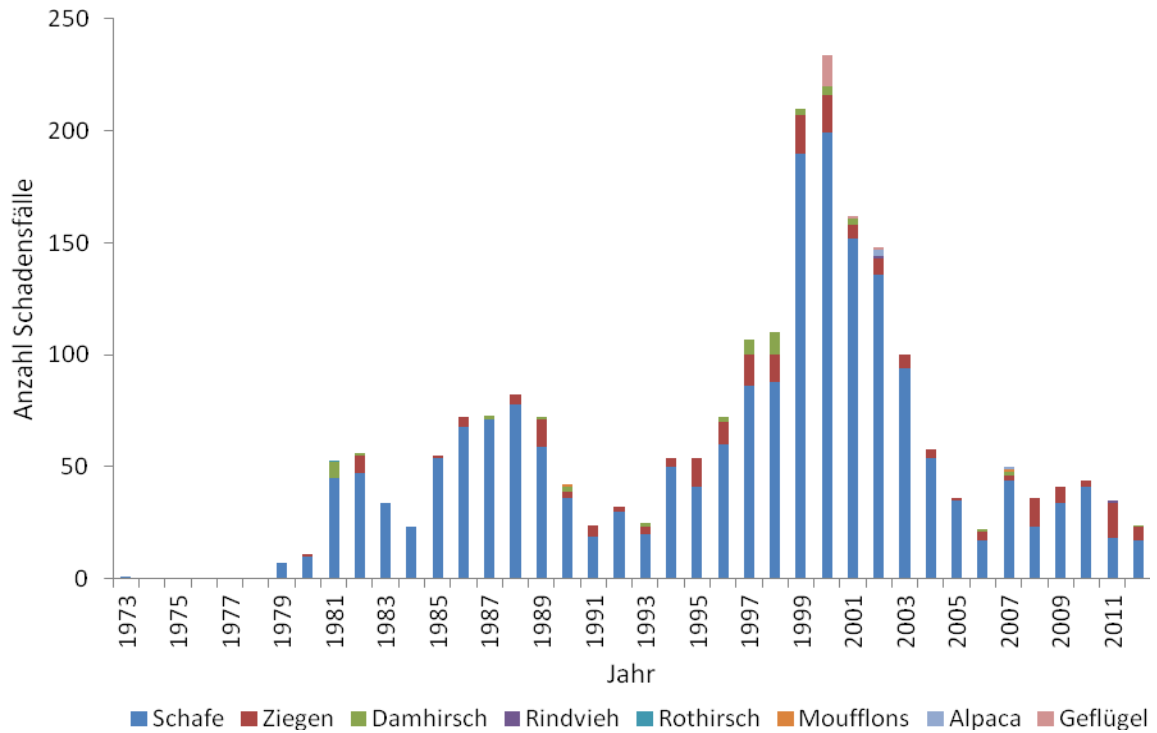


Abb. 6: Entwicklung der durch den Luchs verursachten Schäden nach Nutztierart in der Schweiz zwischen 1973 und 2012. Quelle: KORA.

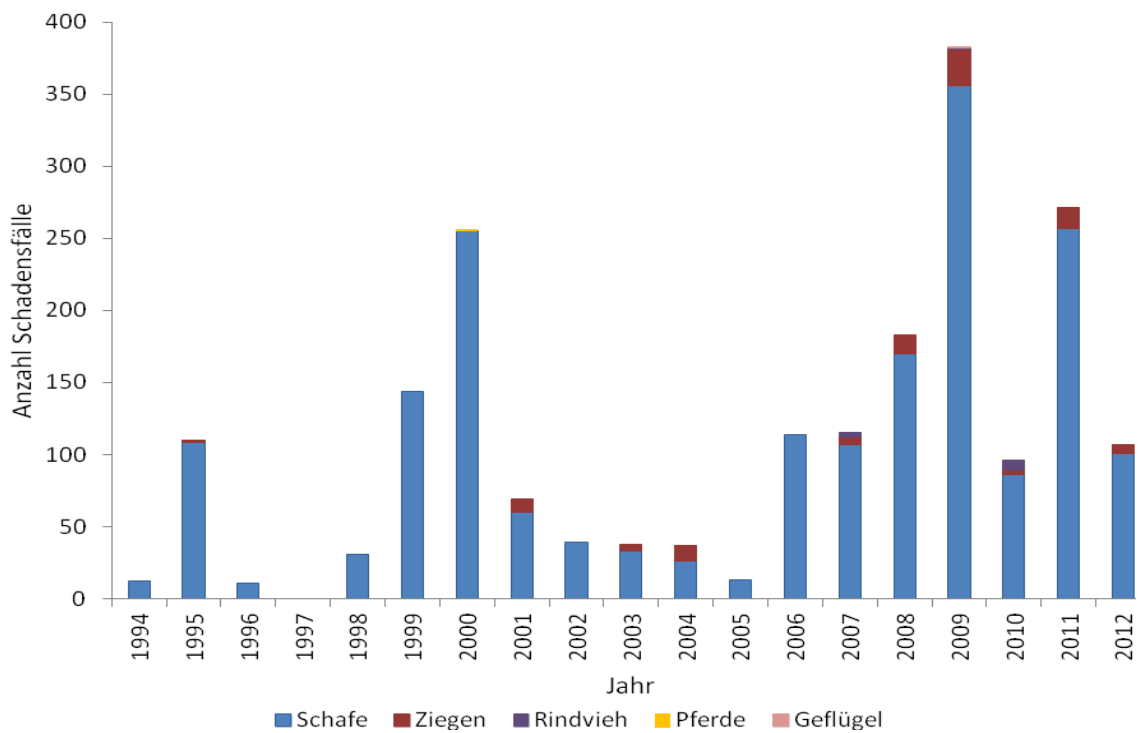


Abb. 7: Entwicklung der durch den Wolf verursachten Schäden nach Nutztierart in der Schweiz zwischen 1994 und 2012. Quelle: KORA.

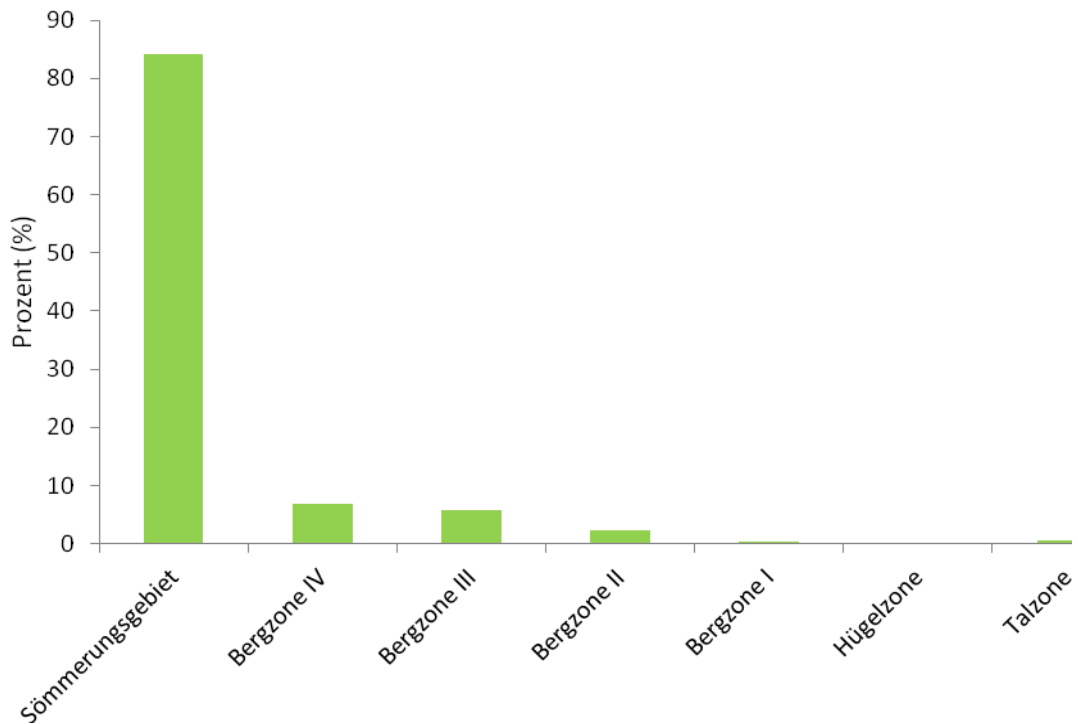


Abb. 8: Entwicklung der als Wolfrisse entschädigten Nutztiere nach landwirtschaftlicher Nutzfläche (Berggebiet mit vier Bergzonen sowie Talgebiet mit einer Hügelize und Talzone) und Sommerungsgebiet in der Schweiz zwischen 1999 und 2012. Quelle: KORA

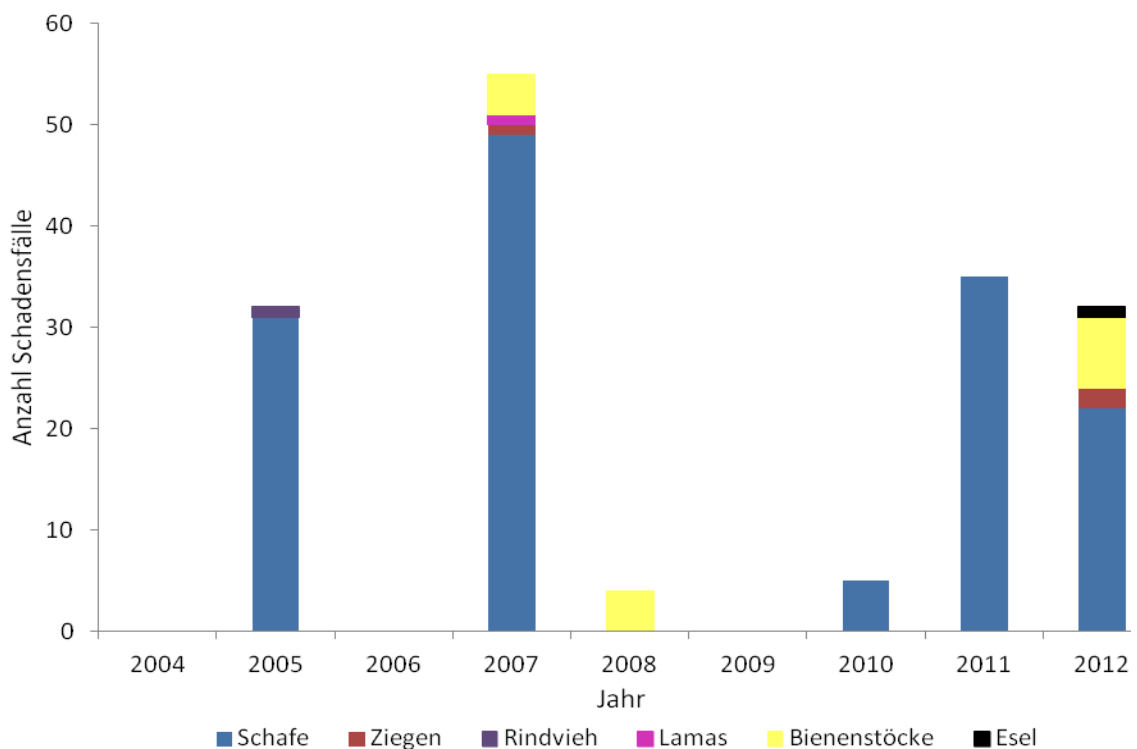


Abb. 9: Entwicklung der durch Braunbären verursachten Schäden nach Nutztieren und an Bienenstöcken in der Schweiz zwischen 2004 und 2012. Quelle: KORA.

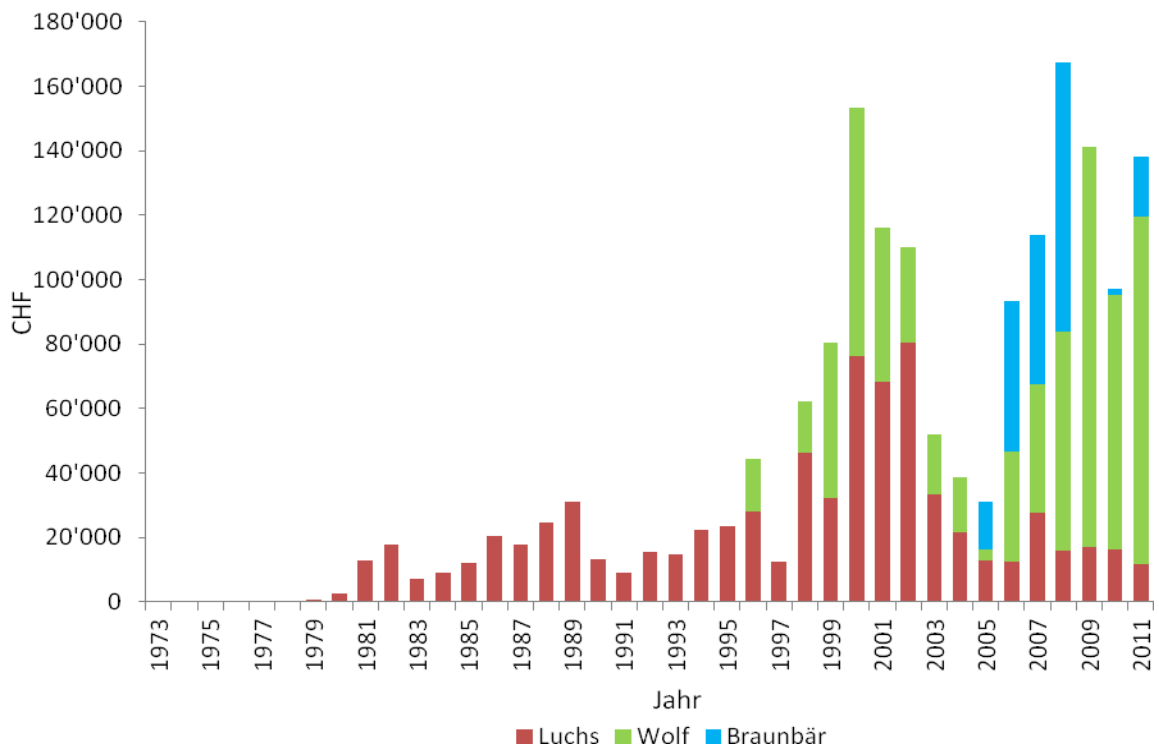


Abb. 10: Entwicklung der Entschädigung (CHF) für Schäden, verursacht durch Luchs, Wolf und Bär in der Schweiz zwischen 1973 und 2011. Quelle: KORA.

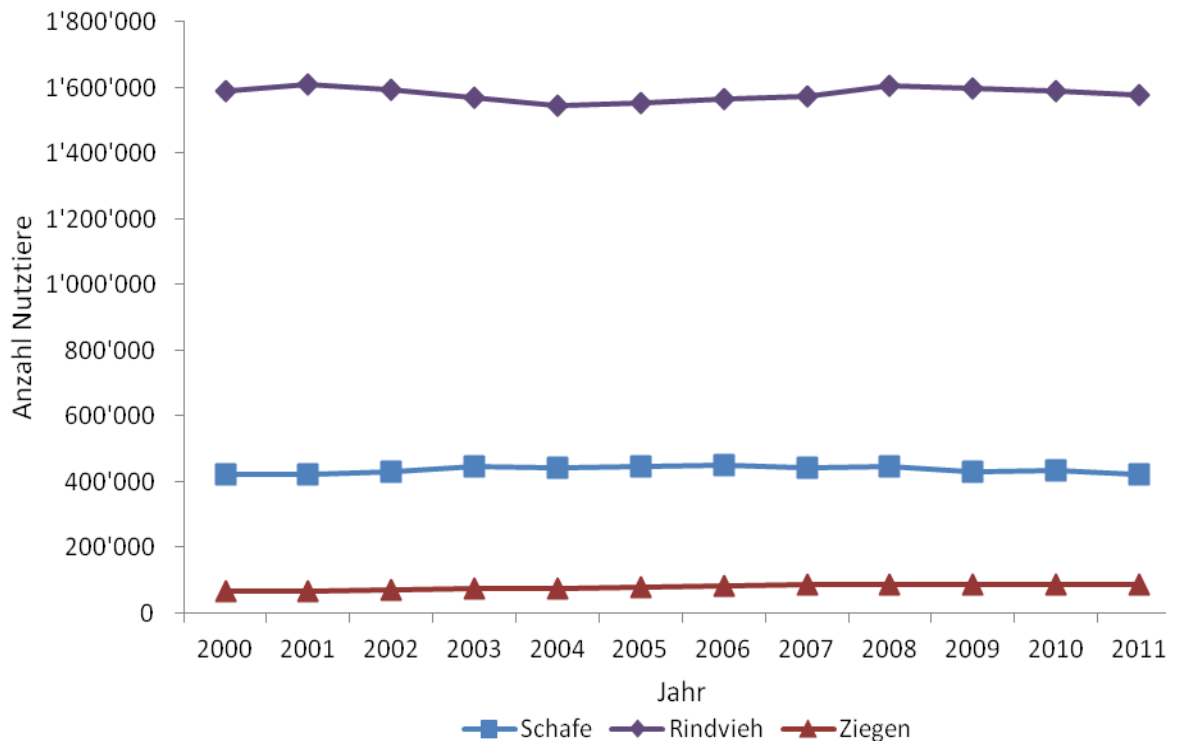


Abb. 11: Anzahl Nutztiere (Rindvieh, Schafe und Ziegen) in der Schweiz in den Jahren 2000 bis 2011. Quelle: Bundesamt für Statistik.

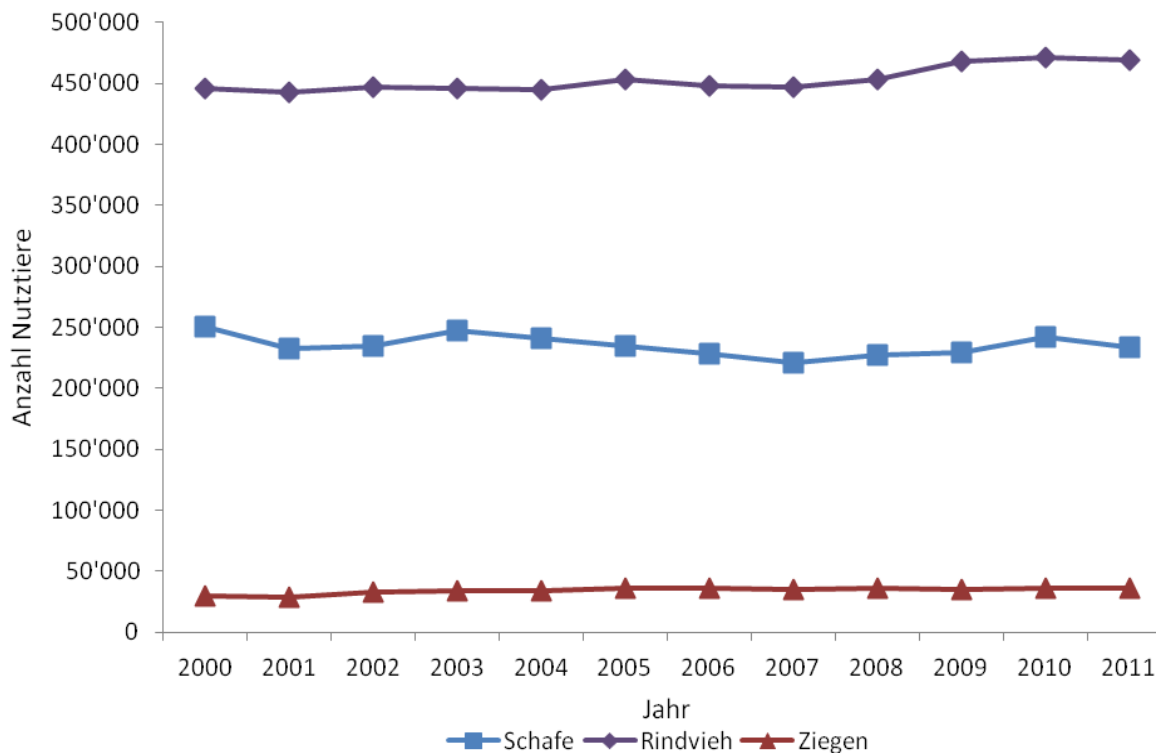


Abb. 12: Anzahl gesömmerter Nutztiere (Rindvieh, Schafe und Ziegen) in der Schweiz in den Jahren 2000 bis 2011. Quelle: Bundesamt für Statistik.

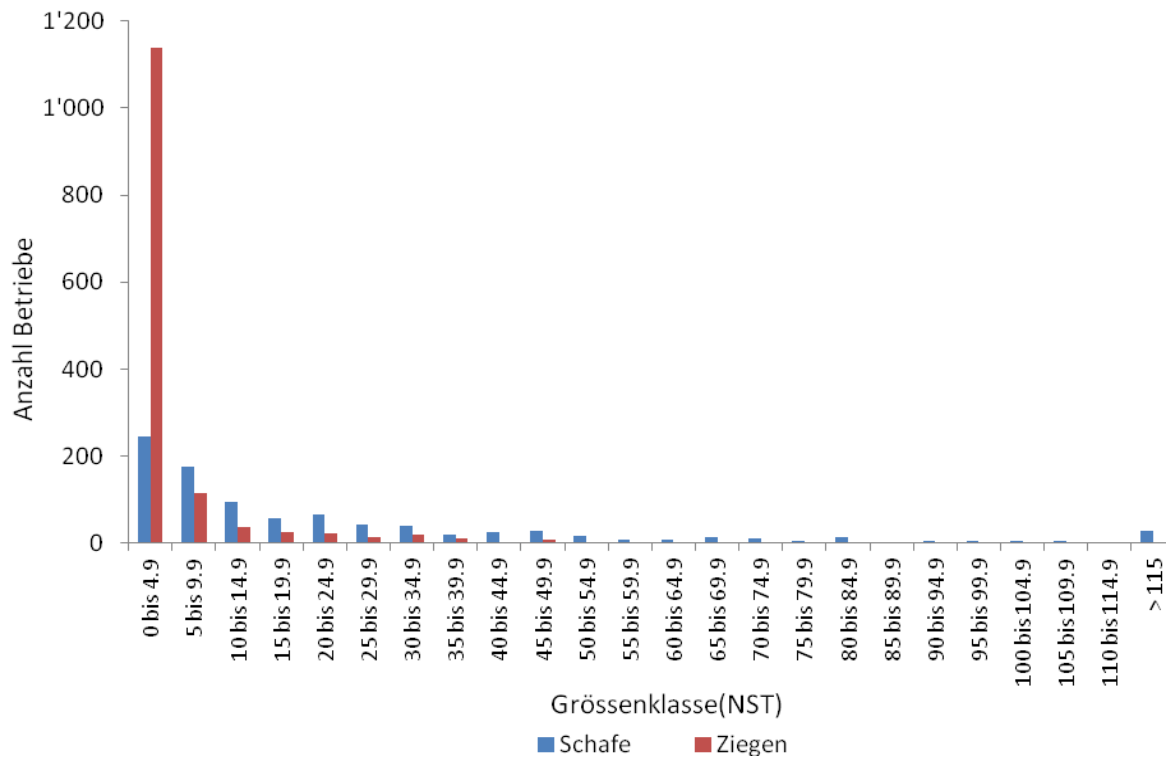


Abb. 13: Anzahl Sömmerungsbetriebe mit Schafen und Ziegen nach Grössenklasse (NST) im Jahr 2012. Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft.

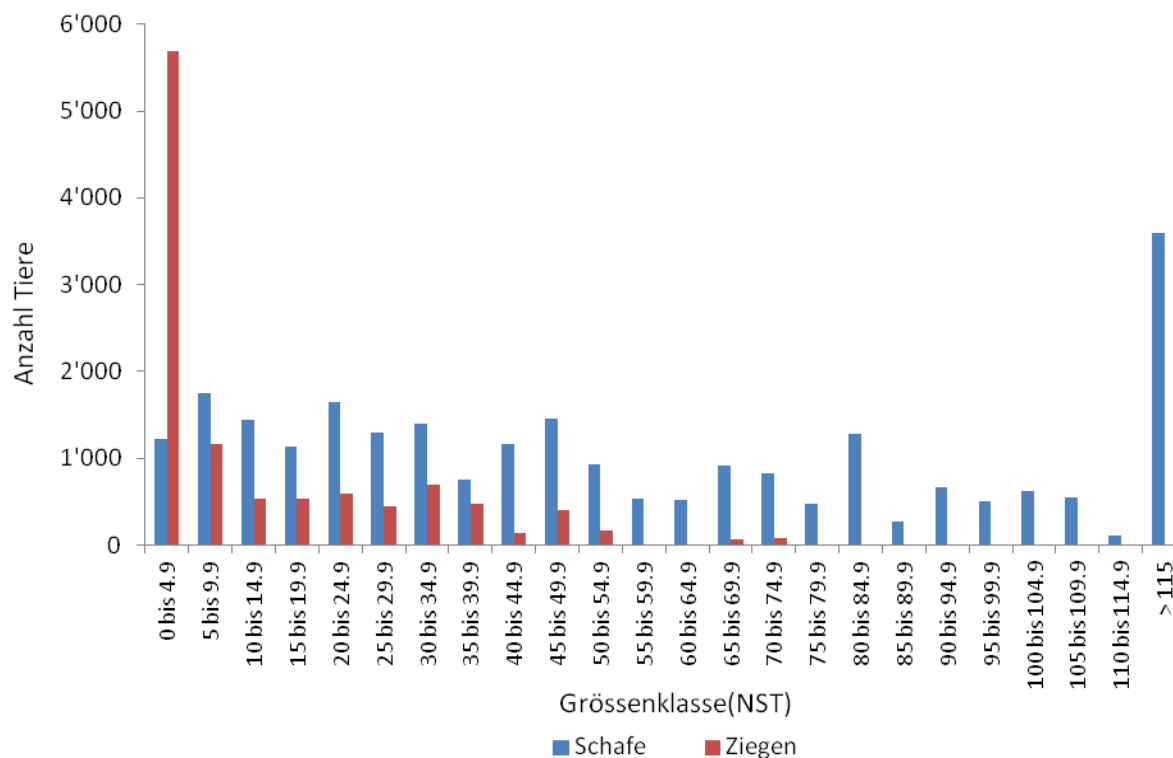


Abb. 14: Anzahl gesömmerte Schafe und Ziegen nach Grössenklasse (NST) im Jahr 2012. Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft.

Tabelle 4: Anzahl Bienenstände in den Kantonen Tessin und Graubünden sowie den Regionen Unterengadin, Oberengadin, Albula Surses, Poschiavo, Bergell, Mesocco, Hinterrhein, welche von einer möglichen Braunbärenpräsenz betroffen sein könnten (Stand 2013). Quellen: Kantonaler Bienenkommissär, Kanton Graubünden und Società Ticinese di Apicoltura.

Kanton	Anzahl Bienenstände
Tessin	440
Graubünden	1400
Regionen mit möglicher Braunbären-Präsenz (GR)	433
Unterengadin	101
Oberengadin	39
Albula Surses	84
Poschiavo	85
Bergell	29
Mesocco	55
Hinterrhein	40

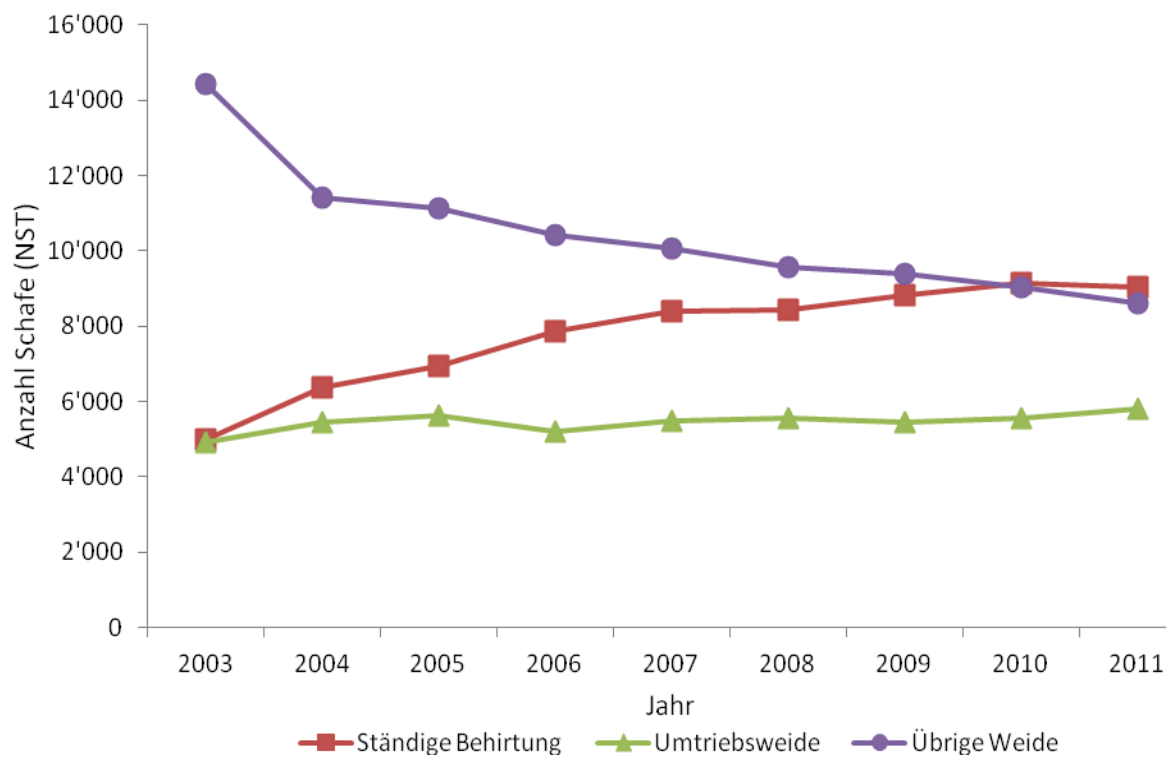


Abb. 15: Anzahl gesömmerte Schafe (NST) nach Weidesystem (ständige Behirtung, Umtriebsweide, übrige Weide) in der Schweiz in den Jahren 2003 bis 2011. Quelle: AGRIDEA.

11 Quellen

- Angst C., Hagen S. & Breitenmoser U. 2002. Übergriffe von Luchsen auf Kleinvieh und Gehegetiere in der Schweiz. Teil II: Massnahmen zum Schutz von Nutztieren. KORA Bericht Nr. 10.
- Angst C., Olsson P. & Breitenmoser U. 2000. Übergriffe von Luchsen auf Kleinvieh und Gehegetiere in der Schweiz. Teil I: Entwicklung und Verteilung der Schäden. KORA Bericht Nr. 5d.
- Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017. Erhältlich unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25668.pdf>.
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW). 2012. Agrarbericht 2012. Bern. Erhältlich unter: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=de>.
- Burri A., Kläy E.-M., Landry J.-M., Maddalena T., Oggier P., Solari C., Torriani D. & Weber J.-M. 2004. Rapport final - Projet Loup Suisse – Prévention. KORA Bericht Nr. 25.
- Breitenmoser U. & Breitenmoser-Würsten C. 2008. Der Luchs. Ein Grossraubtier in der Kulturlandschaft, Salm-Verlag, Wohlen/Bern.
- Baumgartner H., Gloor S., Weber J.-M., Dettling P.A. 2011. Der Wolf. Ein Raubtier in unserer Nähe. Haupt Verlag, Bern.
- Bittner D., Amstutz U., Lötscher C., Schnidrig R. 2009. Der Bär. Zwischen Wildnis und Kulturlandschaft, Stämpfli Verlag, Schweiz.
- Bütler M., Praxis und Möglichkeiten der Revision des schweizerischen Jagdrechts (unter besonderer Berücksichtigung des Wildschadenbegriffs), Rechtsgutachten für das BAFU vom 15. Mai 2008.
- Bütler M., Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden, Rechtsgutachten für das BAFU vom 20. Juni 2011.
- Capt S., Nigg H., Lüps P. & Fivaz F. 2005. Relikt oder geordneter Rückzug ins Réduit – Fakten zur Ausrottungsgeschichte des Braunbären *Ursus arctos* in der Schweiz. KORA Bericht Nr. 24.
- Dalmasso S., Vesco U., Orlando L., Tropini A. & Passalacqua C. 2012. An integrated program to prevent, mitigate and compensate Wolf (*Canis lupus*) damage in the Piedmont region (northern Italy). *Hystrix, the Italian Journal of Mammalogy*, vol. 23, pp. 54-63. <http://www.italian-journal-of-mammalogy.it/article/view/4560/pdf>.
- Garde L. 2012. Techniques Pastorales. Protection des troupeaux contre la prédation. Cerpam
- Groff C., Bragalanti N., Rizzoli R., Zanghellini P. 2013. 2013 Bear Report. Forestry and Wildlife Department of the Autonomous Province of Trento.
- KORA. 1999. Dokumentation Bär. Erhältlich unter: www.kora.ch
- KORA. 2004. Dokumentation Luchs. Erhältlich unter: www.kora.ch
- KORA. 2005. Dokumentation Wolf. Erhältlich unter: www.kora.ch
- Krofel M., Černe R. & Jerina Klemen. 2011. Effectiveness of wolf (*Canis lupus*) culling as a measure to reduce livestock depredations. *Zbornik gozdarstva in lesarstva*, 95, S. 11-22.
- Landry J.-M. 1999. Der Einsatz von Herdenschutzhunden in den Schweizer Alpen: erste Erfahrungen. KORA Bericht Nr. 2.
- Linnell J., Salvatori V., Boitani L. 2007. Leitlinien für Managementpläne für Grossraubtiere auf Populationsebene in Europa. Bericht der Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) erstellt für die Europäische Kommission. Erhältlich unter: http://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/54_Konzepte_Konventionen/544_Guidelines/Leitlinien_fuer_das_Populationsmanagement_fuer_Grossraubtiere.pdf
- Mettler D. & Ineichen P. 2013. Herdenschutz mit Lamas: Wunschdenken oder Erfolgsrezept? *Forum Kleinwiederkäuer*, vol. 5.
- Rempfler T., Bächtiger M., Graf R.F. & Robin K. 2011. Bärenprävention – Management anthropogener Nahrungsquellen in potenziellen Besiedlungsgebieten. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW, Fachstelle Wildtier- und Landschaftsmanagement WILMA. Wädenswil.
- Weber P. 2003. Evaluation der Schafsömmernung im Hinblick auf die Rückkehr des Wolfs. KORA Bericht Nr. 17.

Werder C. 2012. Abgänge / Verluste von Schafen während der Sömmerung. Büro Alpe, Lätti. Erhältlich unter: <http://www.alpfutur.ch/publikationen.php?l=1#tp24>.

Willisch C., Meyer F., Pfister U. 2013. Effizienz von Herdenschutzhunden zum Schutz gesömmerter Schafe vor Wolfsangriffen in den nordwestlichen Voralpen 2009 – 2012. FaunAlpin GmbH, Bern.

Zajec P., Zimmermann F., Roth H.U., Breitenmoser U. 2005. Die Rückkehr des Bären in die Schweiz – Potentielle Verbreitung, Einwanderungsrouten und mögliche Konflikte. KORA Bericht Nr. 28. Erhältlich unter:
http://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/52_KORA_Publikationen/520_KORA_Berichte/KORA_28_D_Braunbaer_CH.pdf.