

An den Landrat

Glarus, 3. Oktober 2023

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

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags

Der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und Landrat beauftragen, der Landsgemeinde eine Änderung des kantonalen Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz, KJSG) zu unterbreiten. Durch Grossraubtiere¹ wie dem Wolf an Grossvieh² verursachte Schäden sollen auch ohne Nachweis eines technischen Herdenschutzes entschädigt werden. Zudem sollen Wildschäden auch dann entschädigt werden, wenn sie nur mittelbar durch Grossraubtiere verursacht worden sind. Die Beweislast soll diesbezüglich beim Kanton liegen. Schliesslich sollen die Fälle künftig von einer paritätischen Kommission geprüft werden. Diese soll auch über den Entschädigungsanspruch entscheiden.

1.2. Zustandekommen

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

1.3. Übermittlung an den Landrat

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

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

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

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

2. Zulässigkeit

2.1. Anforderungen

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

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

2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde

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

2.3. Einheit der Form

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

2.4. Einheit der Materie

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

2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

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

2.5.1. Zur Entschädigung von Schäden an Grossvieh ohne technischen Herdenschutz

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

2.5.1.1. Geltendes Bundesrecht

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

2.5.1.2. Künftiges Bundesrecht

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

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

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

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

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

2.5.4. *Zur Beweislast*

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

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

2.5.5. Zusammenfassung

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

2.6. Durchführbarkeit

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

3. Ergebnis

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

4. Erheblichkeit

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

5. Antrag

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

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

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag



Co Präsidenten
Thomas Elmer und Jakob Hefti
Sandbühl 1
Luchsingen/Elm, 08. Juni 2023

Staatskanzlei des Kantons Glarus
Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

«Memorialsantrag» für eine faire Abgeltung der Tierhalter

Gestützt auf Artikel 58 der Kantonsverfassung reichen wir folgenden Memorialsantrag zuhanden der Landsgemeinde ein.

Das kantonale Jagdgesetz ist dahingehend anzupassen, dass Schäden, welche durch Grossraubtiere verursacht werden, vollumfänglich und auch auf Grund plausibler Indizien an die betroffenen Tierhalter entschädigt werden. Ein zumutbarer Herdenschutz wird beim Kleinvieh vorausgesetzt, aber auf Weideflächen, wo dieser Schutz nicht möglich ist, werden keine Entschädigungen gekürzt oder weitere Auflagen gefordert. Dies soll dem Erhalt der Alp- und Weidewirtschaft und der durch diese Bewirtschaftung entstandenen weltweit einzigartigen Alpen Lebensräume dienen.

Begründung:

Die Zahl der Übergriffe auf das Nutzvieh nimmt stetig zu, obwohl im Gegensatz dazu auch die Bemühungen im Herdenschutz laufend erweitert und angepasst werden. Der Sommer 2022 hat gezeigt, dass für die Nutztierhalter nicht nur die Tiere, welche einwandfrei als Riss bestätigt wurden, ein Verlust darstellen, sondern in noch grösserem Masse, Tiere, welche in erster Linie in Streifgebieten der Wölfe nicht mehr auffindbar waren. Diese Tiere wurden bis jetzt im Kanton Glarus nur in sehr wenigen Fällen vergütet. Dies obwohl Unterlagen zur Verfügung standen, um den Zusammenhang mit bestätigten Wolfsangriffen aufzuzeigen.

In umliegenden Kantonen haben sich die Risse auch bereits auf das Grossvieh ausgeweitet, welches nicht geschützt werden kann. Technischer Herdenschutz beim Grossvieh ist auf unseren Heim -und Alpweiden nicht umsetzbar und auch nicht zielführend, weil dies vom Aufwand gar nicht machbar ist und enorme Einschränkungen für das Wild zur Folge hätte. So werden wohl zunehmend Ereignisse auf die Tierbesitzer zukommen, bei welchen die Tierhalter für Tiere (etwa, weil sie abgestürzt sind) aufgrund der fehlenden eindeutigen Beweislage keine Entschädigung für ihren Verlust erhalten. Solche Ereignisse sind künftig durch eine paritätische Kommission, auf Plausibilität und im Ausschlussverfahren zu überprüfen und bei gefestigten Indizien «Grossraubtier» zu entschädigen.

Beim Grossvieh sind in unserer Region viele Landwirte über Selbsthilfeorganisationen versichert, welche durch die Bauerngemeinschaft finanziert werden, grössere Ereignisse würden allen diesen Gemeinschaften den Stecker ziehen oder aber die Prämien würden exorbitant steigen. In einem Kanton, wo dermassen viele Tiere gealpt werden, ist das Risiko in Zukunft immer wieder mit solchen Ereignissen konfrontiert zu werden, sehr gross. Da braucht es für die Land -und Alpwirtschaft Gewissheit, dass Verluste mit «Ursache Grossraubtier» und entstandene Aufwände bei solchen Ereignissen zu 100% entschädigt werden.

Zudem ist der aufkommende Druck der zu bringenden Beweislast, bei allen diesen Ereignissen, von den Tierhaltern wegzunehmen und mit geeigneten Verfahren auf den Kanton zu richten. Die Alpwirtschaft trägt in unserem Kanton

erheblich zur wirtschaftlichen Situation unserer Bauernbetriebe bei. Da muss es dem Kanton ein Anliegen sein, unabhängig anderer Vorgehensweisen, diesen Betrieben in der neu entstandenen Situation «Grossraubtiere» zur Seite zu stehen. Dies gilt auch für Gebiete oder Tierkategorien, welche mit zumutbarem Aufwand nicht geschützt werden können. Auch diese Gebiete sind für die Landwirtschaft von grosser Bedeutung und können aufgrund eines ausufernden Problems, nicht einfach aufgegeben werden.

Wir bitten Sie, unser Anliegen wohlwollend zu prüfen und die Anpassungen in unserem Sinne zu machen und dem Landrat in befürwortendem Sinne weiterzuleiten.

Sehr geehrte Damen und Herren Regierungsräte mit Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen der Bauerngruppe Glarus Süd

Die Präsidenten

Thomas Elmer



Jakob Hefti