

Rechtsfragen zum Herdenschutz

MICHAEL BÜTLER/AYSHA TRESCH¹

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	76
II. Ausgewählte Grundlagen	76
A. Zum Begriff «Herdenschutz»	76
B. Bundeskompetenzen im Umfeld des Herdenschutzes	77
C. Rechtsstellung der Grossraubtiere	77
D. Ausblick: Mögliche Kündigung der Berner Konvention	78
E. Zur Entwicklung der Gesetzgebung im Herdenschutz	79
III. Wildschäden und Verhütungsmassnahmen	80
A. Zum Begriff «Wildschaden»	80
B. Wildschäden in Zahlen	81
C. Massnahmen und Entschädigung von Wildschäden	82
D. Einzelabschuss und Bestandesregulierung	83
E. Abschusskriterium: Ergreifung zumutbarer Schutzmassnahmen	85
F. Bevorstehende Revision des Jagdgesetzes	86
IV. Herdenschutzmassnahmen	89
A. Vom Bund geförderte Massnahmen	89
1. Allgemeines	89
2. Herdenschutzhunde	89
B. Weitere Massnahmen der Kantone	91
C. Massnahmen der Landwirtschaftsbetriebe	91
V. Vorgaben im Tierschutz- und Tierseuchenrecht	92
A. Tierschutzrecht	92
B. Tierseuchenrecht	94
VI. Akteure im Herdenschutz	95
A. Bund	95
1. Bundesamt für Umwelt	95
2. Fachstelle Herdenschutz	97
3. Fachstelle Herdenschutzhunde	97
B. Interkantonale Kommission	98
C. Kantone	99
D. Landwirtschaft	100
1. Verein Herdenschutzhunde Schweiz	100
2. Nutztierhalter	100
VII. Verantwortlichkeit bei einem Vorfall	101
A. Konfliktpotenzial im Weidegebiet	101

¹ Die Autoren danken Marlene *Gafner* für die Durchsicht des Manuskripts.

1. Freies Zutrittsrecht	101
2. Hilfsmittel zur Konfliktverhütung	102
B. Kantonales Hunderecht – Bundesrecht	103
C. Verfahrensrechtliche Folgen eines Vorfalls	104
1. Meldepflicht und Strafanzeige	104
2. Überprüfung und Massnahmenanordnung	104
D. Zivilrechtliche Haftung des Tierhalters	105
E. Strafrechtliche Verantwortlichkeit	107
VIII. Fallbeispiele zu Beissvorfällen mit Herdenschutzhunden	107
A. Vorfall ausserhalb der Schafweide	107
1. Sachverhalt	107
2. Verwaltungsverfahren	108
B. Vorfall auf winterlichem Hofgelände	109
1. Sachverhalt	109
2. Strafverfahren	110
IX. Zusammenfassung und kritische Würdigung	111

I. Einleitung

Der vorliegende Aufsatz soll überblicksmässig in die Thematik Herdenschutz in der Schweiz einführen, ohne dabei Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Insbesondere aufgrund der bevorstehenden oder sich bereits im Gang befindenden Änderungen, welche den Herdenschutz betreffen, ist eine abschliessende Darstellung zur Thematik kaum möglich.

II. Ausgewählte Grundlagen

A. Zum Begriff «Herdenschutz»

Herdenschutz hat zum Ziel, durch den Schutz vor Grossraubtieren potentielle Wildschäden an Nutztierherden und Bienenstöcken so weit wie möglich zu verhindern.² Die in der Schweiz ansässigen Grossraubtierarten sind der Wolf (lat. *Canis lupus*), der Goldschakal (lat. *Canis aureus*), der Braunbär (lat. *Ursus arctos*) und der Luchs (lat. *Lynx lynx*). Als *Nutztiere* gelten gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. a Tierschutzverordnung (TSchV³) Tiere,

² Vgl. <<http://www.agridea.ch/de/fachbereiche/herdenschutz/>>.

³ Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (SR 455.1).

die direkt oder indirekt zur Produktion von Lebensmitteln oder für eine bestimmte andere Leistung dienen, die mithin zur landwirtschaftlichen Produktion bestimmt sind, wie beispielsweise Schafe, Ziegen und Rindvieh.⁴

B. Bundeskompetenzen im Umfeld des Herdenschutzes

Gestützt auf die Bundesverfassung (BV)⁵ verfügt der Bund im Bereich des Herdenschutzes über verschiedene *Kompetenzen*. Umfassende Kompetenz kommt dem Bund im Artenschutz (Art. 78 Abs. 4 BV), im Tierschutz (Art. 80 BV) und in der Landwirtschaft (Art. 104 BV) zu. Hingegen obliegt ihm in den Bereichen Fischerei und Jagd (Art. 79 BV) sowie im Bereich Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) bloss eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung. Der Gesundheitsschutz, insbesondere die Bekämpfung von Krankheiten, ist teilweise ebenfalls Sache des Bundes (Art. 118 BV). Bei Fragen der inneren Sicherheit sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für den Schutz der Bevölkerung (Art. 57 BV). Die Kantone verfügen über die Polizeihochheit auf ihrem Gebiet, das öffentliche Sicherheitsrecht gehört zu ihren Aufgaben. Entsprechend sind sie für den Schutz der Menschen vor Tieren zuständig (Bsp. Hundegesetzgebung).⁶

C. Rechtsstellung der Grossraubtiere

Die in der Schweiz vorhandenen *Grossraubtierarten* (Wolf, Goldschakal, Braunbär und Luchs) fallen unter die einheimischen, vom Bund *geschützten Tierarten* und sind demzufolge nicht jagdbar (Art. 2 lit. b i.V.m. Art. 5 und Art. 7 Abs. 1 Jagdgesetz, JSG).⁷ Der Bund stützt sich beim Erlass von Artenschutzbestimmungen auf Art. 78 Abs. 4 und Art. 79 BV. Auch hat sich die Schweiz seit der Ratifizierung der sogenannten Berner Konventi-

⁴ Vgl. <<https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierschutz/nutztierhaltung.html>>.

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

⁶ Dazu im Detail BÜTLER, Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) vom 20. Juni 2011, Rz. 70 ff.

⁷ Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (SR 922.0).

on,⁸ des völkerrechtlichen Vertrags über den Artenschutz von europäischen wildlebenden Pflanzen und Tieren, im Jahre 1981 nach den internationalen Schutzbemühungen zu richten. Betreffend die in der Schweiz vorkommenden Grossraubtierarten ist dabei insbesondere Anhang II der Berner Konvention, «Streng geschützte Tierarten», massgebend, da die aufgeführte Artenliste diese Grossraubtierarten umfasst. Solche Tierarten stehen unter besonderem Schutz (vgl. Art. 6). Ausnahmen davon sind nur zulässig, falls es keine andere befriedigende Lösung gibt und die Ausnahme dem Bestand der betreffenden Population nicht schadet (vgl. Art. 9).

D. Ausblick: Mögliche Kündigung der Berner Konvention

Am 14. September 2016 hat der Nationalrat die Standesinitiative «Wolf. Fertig lustig!»⁹ des Kantons Wallis mit 101 zu 83¹⁰ Stimmen gutgeheissen. Die Initiative verlangt einerseits die Kündigung und anschliessende Neuverhandlung der *Berner Konvention*. Andererseits strebt sie die Änderung der Jagdgesetzgebung an, sodass der Schutz des Wolfes aufgehoben und dieses Grossraubtier zu einer «jagdbaren Art» erklärt wird. Nachdem der Ständerat dieser Initiative noch am 9. März 2016 keine Folge gegeben hatte, wird er (erneut) darüber befinden müssen. Lehnt der Ständerat sie wiederum ab, ist sie endgültig «vom Tisch». Stimmt jedoch auch der Ständerat zu, so würde die Schweiz die unterzeichnete Berner Konvention, welche den Wolf unter Schutz stellt, neu zu verhandeln haben. Dies wäre rechtlich jedoch kaum möglich, da nachträglich keine Vorbehalte gegen den Konventionsinhalt angebracht werden können (vgl. Art. 22 der Berner Konvention). Mit der drohenden Kündigung der Berner Konvention verliere der Wolf in der Schweiz letztlich seinen Status als geschützte Tierart. Die zu erwartende Folge wäre, dass eine Mehrheit der Nutztierhalter sich für die dann sehr viel einfachere Variante «Abschuss» statt für die umständlichere und aufwändigere Variante «Einsatz von Herdenschutzhunden» entscheiden würde. Weiter ist zu befürchten, dass dies letztlich zu einem abnehmenden Interesse an Herdenschutzhunden führen und der

⁸ Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (SR 0.455).

⁹ Standesinitiative 14.320 «Wolf. Fertig lustig!» des Kantons Wallis vom 26. November 2014.

¹⁰ Amtl. Bull. NR 2016, S. 1355.

Einsatz von Herdenschutzhunden schon bald zu einem blossen «Relikt aus alten Zeiten» verkommen würde.

E. Zur Entwicklung der Gesetzgebung im Herdenschutz

Im Jahre 2008 wurde der Begriff «Herdenschutzhunde» (nicht aber der Herdenschutz an sich) auf Verordnungsstufe erstmals eingeführt. Es ging um erste, punktuelle Regelungen in der TSchV und in der Tierseuchenverordnung (TSV):¹¹ Ausnahme vom Verbot der Verwendung lebender Tiere, um Herdenschutzhunde auszubilden; Einstufung von Herdenschutzhunden als Nutzhunde; Ausnahme vom Erfordernis einer Unterkunft und eines geeigneten Liegeplatzes sowie Verpflichtung des Halters, für Herdenschutzhunde den vorgesehenen Einsatz als Herdenschutzhund der Betreiberin der Hundedatenbank zu melden.¹² Im Rahmen von zwei Motionen¹³ in den Jahren 2009 und 2011 erhielt der Bundesrat den Auftrag, verschiedene neue Bestimmungen bezüglich des Herdenschutzes zu erlassen. In der Folge veröffentlichte der Bundesrat im November 2013 einen ausführlichen Bericht,¹⁴ in welchem er die Möglichkeiten zur längerfristigen Finanzierung von Herdenschutzmassnahmen und zu deren rechtlicher Absicherung präsentierte. Im Zuge der Agrarpolitik 2014 (AP 2014-2017) wurden die für den Herdenschutz entwickelten Lösungskonzepte mittels Revisionen des JSG, der Jagdverordnung (JSV)¹⁵ und der Direktzahlungsverordnung (DZV)¹⁶ umgesetzt. Namentlich betrafen die Neuerungen Art. 12 Abs. 5 JSG, welcher einen Förderartikel für Herdenschutzmassnahmen darstellt, sowie Art. 10^{ter} JSV betreffend Verhütung von Schäden durch Grossraubtiere, Art. 10^{quater} JSV bezüglich Herdenschutzhunde, Art. 77 Satz 2 TSchV betreffend Berücksichtigung des Ein-

¹¹ Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (SR 916.401).

¹² Vgl. BÜTLER, Herdenschutzhunde (Fn. 6), Rz. 14 f.

¹³ Motion 09.3814 «Planung der Alpbewirtschaftung» vom 23. September 2009 von Nationalrat Roberto Schmidt; Motion 10.3242 «Unterstützung des Bundes für den Herdenschutz im Zusammenhang mit Grossraubtieren» vom 19. März 2010 von Nationalrat Hansjörg Hassler.

¹⁴ Bundesrat, Unterstützung des Bundes für den Herdenschutz in Zusammenhang mit Grossraubtieren, Bericht vom 6. November 2013.

¹⁵ Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988 (SR 922.01).

¹⁶ Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (SR 910.13).

satzzweckes von Herdenschutzhunden bei der Beurteilung der Verantwortlichkeit des Hundehalters und Anhang 7, Ziff. 1.5 und Ziff. 1.6 DZV, die beiden Abschnitte über Alpungs- und Sömmerungsbeiträge. All diese Neuerungen traten per 1. Januar 2014 in Kraft.¹⁷

Bereits in der Herbstsession 2015 hatte nach dem Ständerat auch der Nationalrat der vom Bundesrat vorgeschlagenen, im Rahmen der Revision des Waldgesetzes (WaG)¹⁸ beschlossenen Gesetzesergänzung zugestimmt, dass im JSG neu Art. 12 Abs. 5 Satz 2 eingefügt werden soll: «... Er kann gegen Entschädigung öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Private mit dem Vollzug dieser Aufgaben beauftragen».¹⁹ Diese Ergänzung gibt dem Bund die ausdrückliche Ermächtigung, die Förderung und Koordination der kantonalen Wildschadensverhütungsmassnahmen an Dritte zu übertragen. Sie ist deshalb als klare Stärkung der Stellung von Körperschaften wie dem Verein Herdenschutzhunde Schweiz²⁰ zu verstehen. Die Ergänzung von Art. 12 Abs. 5 JSG durch Satz 2 wird per 1. Januar 2017 in Kraft treten.²¹

III. Wildschäden und Verhütungsmassnahmen

A. Zum Begriff «Wildschaden»

Auf eine Legaldefinition des Begriffs «*Wildschaden*» hat der Gesetzgeber verzichtet.²² Aus dem Zweckartikel Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG leiten sich die zwei Schadenselemente von an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen verursachten Schäden ab (vgl. auch Art. 4 Abs. 1 lit. c JSV). Diese Elemente werden im unter dem Abschnitt «Wildschaden» aufgeführten Art. 13 JSG in Abs. 1 wiederholt. Sodann folgt aus dieser Norm ein drittes Element des Wildschadens, der Schaden an Nutztieren (siehe auch

¹⁷ Dazu im Detail BAFU, Änderung der Jagdverordnung, Erläuternder Bericht vom 6. November 2013.

¹⁸ Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0).

¹⁹ AS 2016 3214.

²⁰ Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen unter VI.1.

²¹ AS 2016 3213.

²² BÜTLER, Praxis und Möglichkeiten der Revision des schweizerischen Jagdrechts (unter besonderer Berücksichtigung des Wildschadenbegriffs), Rechtsgutachten für das BAFU vom 15. Mai 2008, S. 26.

Art. 4 Abs. 1 lit. c JSV). Es ist davon auszugehen, dass der Begriff «Wildschaden» sich nicht auf diese drei Elemente beschränkt, sondern aufgrund der Gesetzesmaterialien grundsätzlich «recht weit»²³ zu verstehen ist.²⁴ Unter den Wildschadensbegriff fallen auch Beeinträchtigungen von Lebensräumen und die Gefährdung der Artenvielfalt (Art. 7 Abs. 2 JSG), die erhebliche Gefährdung des Menschen (Art. 12 Abs. 4 JSG und Art. 4 Abs. 1 lit. d JSV) sowie die Verbreitung von Tierseuchen (Art. 4 Abs. 1 lit. e JSV). Mit der Revision der JSV im Jahre 2012 wurden zwei weitere Tatbestände hinzugefügt: die erhebliche Gefährdung von Siedlungen oder im öffentlichen Interesse stehenden Bauten und Anlagen (Art. 4 Abs. 1 lit. f JSV) sowie hohe Einbussen bei der Nutzung der Jagdregale durch die Kantone (Art. 4 Abs. 1 lit. g JSV). Zu erwähnen ist, dass Art. 9 der Berner Konvention den Wildschaden ebenfalls nicht definiert, mittels einer Aufzählung verschiedener Tatbestände jedoch zumindest verdeutlicht.²⁵

B. Wildschäden in Zahlen

In der Schweiz wurden in den letzten Jahren durchschnittlich 215 Nutztiere pro Jahr durch Grossraubtiere gerissen.²⁶ Jeweils rund 91 % der durch Grossraubtiere verursachten Nutztierschäden betreffen dabei Schafe, 7 % Ziegen und 2 % andere Nutztiere wie Rindvieh, Alpakas, Esel etc.²⁷ Von den Nutztierriissen werden 75 % dem Wolf (oder Goldschakal)²⁸, 17 % dem Luchs und 9 % dem Bären zugerechnet.²⁹ Von den Wolfsrissen ereig-

²³ BÜTLER, Revision des Jagdrechts (Fn. 22), S. 41.

²⁴ Dazu im Detail BÜTLER, Revision des Jagdrechts (Fn. 22), S. 26 ff.

²⁵ Näheres bei BÜTLER, Revision des Jagdrechts (Fn. 22), S. 46 f.

²⁶ BAFU, Richtlinie des BAFU zum Herden- und Bienenschutz, Grundsätze zur Erprobung, Verlängerung der Probefrist bis zum 30.4.2017 mit Anpassungen im Beitragswesen, Ziff. 6.2, S. 8.

²⁷ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 6.2, S. 8.

²⁸ Die visuelle Unterscheidung von Wolf und Goldschakal fällt schwer. Auch konnten bislang in der Schweiz bloss ein paar wenige Einzeltiere gesichtet werden (in den Jahren 2011, 2015 und 2016 [abrufbar unter <<http://kora.ch/index.php?id=224&L=0%29serMode>>]). Deshalb stellt das BAFU den Goldschakal dem Wolf gleich, wenn es um Fragen des Herdenschutzes geht (verlängerte Richtlinie BAFU [Fn. 26], S. 9).

²⁹ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Tabelle 1, S. 9.

nen sich 93 % in Nutztierherden ohne Herdenschutz, 84 % der Risse entfallen auf Sömmerungsgebiete und 15 % auf die Bergzonen III und IV.³⁰ Im starken Kontrast zu den ca. 160³¹ durch Wölfe getöteten Schafen stehen gemäss Zahlen des Schweizerischen Tierschutzes die jährlich 230'000 auf den Alpen gesömmerten Schafe und die alljährlich 4'000 Tiere davon, welche durch die Folgen von Steinschlag, Blitzeinschlag, Sturz, Krankheit oder ähnlichem zu Tode kommen.³²

C. Massnahmen und Entschädigung von Wildschäden

Art. 12 Abs. 1 JSG auferlegt den Kantonen, verhältnismässige *Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden* durch Grossraubtiere an Nutztieren zu ergreifen, wobei der Bund die getroffenen Massnahmen fördert und koordiniert (Art. 12 Abs. 5 JSG und Art. 10 Abs. 4 JSV). Das BAFU erlässt zur räumlichen Planung der Massnahmen der Kantone eine Richtlinie (Art. 10^{ter} Abs. 3 JSV). Die Richtlinie des BAFU zum Herdenschutz³³ liegt per Ende 2016 erst in provisorischer Form vor. Ebenfalls erlässt das BAFU Richtlinien zur Eignung, Zucht, Ausbildung, Haltung, Einsatz und Meldung von geförderten Herdenschutzhunden (Art. 10^{quater} Abs. 3 JSV). Die Richtlinie des BAFU betreffend Herdenschutzhunde soll mit der provisorischen Richtlinie zum Herdenschutz kombiniert werden. Die definitive, umfassende Richtlinie befindet sich derzeit in Ausarbeitung.³⁴ Die Kantone bezeichnen gestützt auf diese Richtlinie die notwendigen, sinnvollen und als zumutbar eingestuften Massnahmen zum Herdenschutz. Bund und Kantone beteiligen sich an der Vergütung von Schäden, welche durch Tiere bestimmter geschützter Arten verursacht werden (Art. 13 Abs. 4 JSG). Die JSV bezeichnet in Art. 10 die betroffenen Tierarten und die Voraussetzungen der *Entschädigung*. Die Festlegung der genauen Bedingungen und die Höhe der Entschädigung (Art. 10 Abs. 2 JSV) von Grossraubtierrissen ist Sache der kantonalen Jagdverwaltun-

³⁰ BAFU, Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 24. August 2016, S. 24.

³¹ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSG (Fn. 30), S. 24.

³² Schweizer Tierschutz STS, «Mehr Schutz für Alpschafe» vom 11. Dezember 2014, abrufbar unter <<http://www.tierschutz.com/media/pc2014/111214.html>>.

³³ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26).

³⁴ Vgl. dazu nachfolgend VI.1.

gen.³⁵ Der Bund, mithin das BAFU, leistet Abgeltungen an die durch die Schadensvergütung entstandenen Kosten der Kantone (Art. 13 Abs. 4 JSG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 JSV). Die Beteiligung erfolgt rückwirkend und anteilmässig.³⁶ Bei durch Grossraubtiere verursachten Schäden übernimmt der Bund 80 % der Kosten (Art. 10 Abs. 1 lit. a JSV), sofern der betroffene Kanton die Restkosten trägt (Art. 10 Abs. 3 JSV).

Die Beteiligung des Bundes erfolgt unabhängig davon, ob Herdenschutzmassnahmen getroffen wurden oder nicht. Aus unserer Sicht erscheint diese Regelung unbefriedigend. Denn dadurch wird der Anreiz zum effektiven Herdenschutz deutlich verringert. Würde eine Entschädigung hingegen an die Voraussetzung geknüpft, dass die betroffene Herde durch Herdenschutzmassnahmen geschützt war, führte dies wohl dazu, dass Landwirte vermehrt verfügbare, zumutbare Präventionsmassnahmen ergreifen würden.

Ob ein Landwirt Herdenschutzmassnahmen trifft, ist ihm letztlich freigestellt. Eine Verpflichtung zur Massnahmenergreifung besteht von Bundesrechts wegen keine.³⁷ Verzichtet er trotz früherer Schäden auf das Ergreifen von im konkreten Fall als zumutbar beurteilten Schutzmassnahmen, bleiben aber zumindest bei der nachfolgenden Schadensbeurteilung die gerissenen Nutztiere unberücksichtigt (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 4^{bis} Abs. 2 und Art. 9^{bis} Abs. 3 und 4 JSV).

Obwohl zu den in der Schweiz ansässigen Grossraubtieren nebst dem Wolf auch der Goldschakal, Braunbär und Luchs gehören, gehen seit 2005 Dreiviertel der verzeichneten Nutztierrisse in der Schweiz auf das Konto des Wolfes.³⁸ Deshalb werden nachfolgend spezifisch den Wolf betreffende Überlegungen und Regelungen näher dargestellt.

D. Einzelabschuss und Bestandesregulierung

Kommt es trotz ergriffener Herdenschutzmassnahmen zu erheblichen Schäden an Nutztierbeständen, können die betroffenen Kantone eine Ab-

³⁵ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.2, S. 11.

³⁶ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 5.6, S. 7.

³⁷ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 5.2, S. 6.

³⁸ BAFU, Konzept Wolf Schweiz, Fassung 2016, Ziff. 4.3, S. 10.

schussbewilligung betreffend einzelne Wölfe anordnen (Art. 12 Abs. 1 und 2 JSG und Art. 9^{bis}, 10 und 10^{bis} JSV). Das BAFU muss dieser Anordnung weder zustimmen noch ist es vorgängig anzuhören. *Einzelabschüsse* dürfen den regionalen Bestand pro Jahr um nicht mehr als rund 10 % (ungefährer Richtwert) verringern, ansonsten handelte es sich um eine Bestandesregulierung.³⁹ Betreffend Nutztierrisse durch Wölfe legt Art. 9^{bis} Abs. 2 JSV den *erheblichen Schaden* quantitativ fest (Anzahl getötete Nutztiere innert eines bestimmten Zeitraums). Treten *grosse Schäden* ein, sind die betroffenen Kantone befugt, mit vorheriger Zustimmung des Departements bzw. des BAFU Massnahmen zur Verringerung des Bestandes zu treffen (Art. 12 Abs. 4 JSG, Art. 4 und Art. 4^{bis} JSV). Bei Wolfsrudeln ist die Schadensschwelle allerdings herabgesetzt bzw. genügt eine erhebliche Gefährdung von Menschen (Art. 4^{bis} Abs. 2 und 3 JSV). Der Regulierungsartikel darf nur auf Rudel Anwendung finden, die sich im selben Jahr, in welchem die Regulierung vorgenommen wird, erfolgreich fortgepflanzt haben (Art. 4^{bis} Abs. 1 Satz 1 JSV). Hingegen wird bei Wolfspaa-⁴⁰ren, residenten⁴¹ oder transienten⁴² Einzelwölfen grundsätzlich der Einzelabschuss angewendet.⁴³

Wenn möglich, sollte zwecks eindeutiger Identifizierung des Schadenverursachers immer organisches Material wie Kot, Speichel, Haare oder Erbrochenes desselben gesammelt werden.⁴⁴ Das gesammelte Material ist an die für die nationale Überwachung des Wolfbestandes zuständige Institution zu senden, welche zurzeit das Programm Koordinierte Forschungsprojekte zur Erhaltung und zum Management der Raubtiere in der Schweiz (KORA)⁴⁵ ist.⁴⁶

³⁹ Dazu BGE 136 II 101 E. 5.5; BÜTLER, Revision des Jagdrechts (Fn. 22), S. 61.

⁴⁰ Als «Wolfspaar» gelten ein weibliches und ein männliches Tier, die gemeinsam jagen und wandern und während einer Mindestdauer von 12 Monaten zusammenbleiben (BAFU, Konzept Wolf 2016 [Fn. 38], Anhang 4, S. 22).

⁴¹ Als «resident» gilt ein Wolf, der solitär lebt und sich mindestens 12 Monate im gleichen Revier aufhält (BAFU, Konzept Wolf 2016 [Fn. 38], Anhang 4, S. 22).

⁴² Als «transient» gilt ein Wolf, der solitär lebt, keinen festen Standort hat und keine soziale Bindung an residente Artgenossen aufweist (BAFU, Konzept Wolf 2016 [Fn. 38], Anhang 4, S. 22).

⁴³ BAFU, Konzept Wolf 2016 (Fn. 38), Ziff. 4.5, S. 11.

⁴⁴ BAFU, Konzept Wolf 2016 (Fn. 38), Ziff. 4.4, S. 11.

⁴⁵ KORA, Raubtierökologie und Wildtiermanagement, <<http://www.kora.ch/>>.

⁴⁶ BAFU, Konzept Wolf 2016 (Fn. 38), Ziff. 3.2, S. 9.

Gemäss Rechtsprechung erfolgen Abschussbewilligungen betreffend geschützte Tiere im Rahmen der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)⁴⁷. Sie unterstehen demnach der ideellen *Verbandsbeschwerde* nach Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG; dies gilt auch, wenn sich die Bewilligung zum Abschuss geschützter Tiere an eine untergeordnete Verwaltungseinheit richtet.⁴⁸

E. Abschusskriterium: Ergreifung zumutbarer Schutzmassnahmen

Bei der Entscheidung, ob ein Schaden verursachender Wolf zum Abschuss freigegeben werden darf oder nicht, muss der vorliegende Schaden beurteilt werden. Unberücksichtigt bleiben hierbei gerissene Nutztiere, deren Tötung in einem Gebiet erfolgte, in welchem trotz bereits früher erfolgten Schäden durch Wölfe keine *zumutbaren Schutzmassnahmen* ergriffen worden sind (Art. 4^{bis} Abs. 2 und Art. 9^{bis} Abs. 3 JSV). Es stellt sich die Frage, wie der unbestimmte, bundesrechtliche Rechtsbegriff der «zumutbaren Herdenschutzmassnahmen» auszulegen ist. Das inzwischen abgelöste Konzept Wolf aus dem Jahre 2010 verlangte das Ergreifen von technisch möglichen, praktikablen und finanzierbaren Massnahmen (Ziff. 4.4). In dessen Anhang 5 wurden die zumutbaren Präventionsmassnahmen definiert. Für die Saison der ersten Wolfspräsenz nannte der Anhang die Kontaktaufnahme mit der Wildhut, die Kooperation mit dem nationalen Herdenschutzprogramm und die Bereitschaft zum Umsetzen weiterer Massnahmen. Für die nachfolgenden Saisons wurden die frühzeitige Planung (ständige Behirtung oder bei Umtriebsweiden der Einsatz von Herdenschutzhunden und die Verstärkung von Zäunen) und Kontaktaufnahme mit dem regionalen Herdenschutzzentrum, die Anpassung des Weidesystems und die Eigenverantwortlichkeit sowie eine konstruktive Mitarbeit erwartet. Im Konzept Wolf von 2016⁴⁹ fehlt eine Erläuterung zu den zumutbaren Präventionsmassnahmen. «Diese Schutzmassnahmen sowie deren Zumutbarkeit werden in der Richtlinie des BAFU zum Herdenschutz

⁴⁷ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451).

⁴⁸ BGE 141 II 243 E. 4.1.1 S. 236 f.; BGE 136 II 101 E. 1.1 S. 103; Urteil des Kantonsgerichtes Wallis vom 1. Oktober 2010, A1 10 84/85 E. 1.1 und 1.2.

⁴⁹ BAFU, Konzept Wolf 2016 (Fn. 38).

definiert und nach Art. 10 Abs. 4 JSV, Art. 10^{ter} und Art. 10^{quater} JSV vom BAFU finanziell unterstützt.» (Ziff. 4.3 und Anhang 3).

Diese Richtlinie bezeichnet die zumutbaren Präventionsmassnahmen jedoch nicht, sondern hält lediglich fest, dass die Kantone die notwendigen, sinnvollen und als zumutbar erachteten Massnahmen zum Herdenschutz bezeichnen (Ziff. 5.2). Dies erscheint unzureichend, da dem Bund der Artenschutz obliegt und damit auch die Aufsicht, ob der Artenschutz in der Jagdpraxis der Kantone sichergestellt wird (Art. 78 Abs. 4 BV, Art. 25 Abs. 1 JSG). Der Wolf gehört, wie gesagt, zu den geschützten Tieren; seine Population in der Schweiz ist noch gering, wenn auch langsam zunehmend. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) müssen primär mildere Massnahmen als Abschüsse ergriffen werden. Aus diesen Gründen kommt der Abschuss nur ausnahmsweise, d.h. als *ultima ratio*-Lösung in Frage.⁵⁰ Dies hat in die Auslegung mit einzufließen. Ausserdem sollte der Begriff «zumutbare Herdenschutzmassnahme» sich an rechtlichen und sachlichen Kriterien ausrichten und schweizweit möglichst rechtsgleich ausgelegt und angewendet werden. All dies spricht dafür, dass der Bund Kriterien für die zumutbaren Schutzmassnahmen aufstellt. Geht es im Einzelfall um Bestandesregulierungen, ist es Aufgabe des BAFU, gestützt auf den Antrag des Kantons und die fachliche Empfehlung der Interkantonalen Kommission⁵¹ (summarisch) zu prüfen, ob die getroffenen Massnahmen zur Schadenverhütung ausreichend sind (vgl. Art. 12 Abs. 4 JSG und Art. 4 Abs. 2 lit. d JSV).

F. Bevorstehende Revision des Jagdgesetzes

Am 24. August 2016 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur *Änderung des Jagdgesetzes* (Ablauf am 30. November 2016).⁵² Die Notwendigkeit der Revision des Jagdgesetzes beruht u.a. darauf, dass das

⁵⁰ Ebenso BGE 136 II 101 ff., 109 f. E. 5.4 und 5.5; Urteil des Kantonsgerichtes Wallis A1 10 84/85 vom 1. Oktober 2010, E. 5.2.1; ferner BÜTLER, Rechtsfragen zum Biber, Rechtsgutachten vom 5. März 2015, im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU), Rz. 83 ff. betreffend Massnahmen gegen den Biber.

⁵¹ Dazu die nachfolgenden Ausführungen unter VI.B.

⁵² BAFU, Teilrevision Jagdgesetz: Bundesrat eröffnet Vernehmlassungsverfahren, Medienmitteilung vom 24. August 2016.

Parlament im Jahre 2015 die Motion Engler⁵³ gutgeheissen hat. In Zukunft sollen Wolfsbestände innerhalb des Rahmens der Berner Konvention weitergehend als bisher reguliert werden können. Die geplante Anpassung des entsprechenden Art. 7 Entwurf JSG (EJSG) sieht wie folgt aus:

«Art. 7 Sachüberschrift, Abs. 2 und 3

Artenschutz und Regulierung von Beständen geschützter Tierarten

² Die Kantone können nach Anhören des BAFU Eingriffe in Bestände geschützter Tierarten vorsehen, für die der Bundesrat eine Regulierung grundsätzlich erlaubt hat. Solche Eingriffe dürfen den Bestand der betreffenden Population nicht gefährden und müssen erforderlich sein für:

- a. den Schutz der Lebensräume oder die Erhaltung der Artenvielfalt; oder*
- b. die Verhütung von grossem Schaden oder einer konkreten Gefährdung von Menschen, die durch zumutbare Schutzmassnahmen nicht erreicht werden kann.*

³ Hohe Bestände der folgenden geschützten Arten können in den wie folgt festgelegten Zeiträumen reguliert werden:

- a. Steinbock
vom 15. August bis 30. November*
- b. Wolf
vom 3. Januar bis 31. März»⁵⁴*

Durch diese Änderung von Art. 7 JSG soll eine Bestandesregulierung neu bereits dann möglich werden, «wenn sich Rudel bilden und sich ein Wolfsbestand zu etablieren beginnt.»⁵⁵ Der Gesetzgeber erhofft sich durch dieses, unseres Erachtens doch grosse Zugeständnis, nicht bloss die Anzahl der Wildtierschäden zu verringern, sondern dadurch auch die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber dem Wolf zu erhalten oder zu erhöhen⁵⁶.

⁵³ Motion 14.3151 «Zusammenleben von Wolf und Bergbevölkerung» vom 19. März 2014 von Ständerat Stefan Engler.

⁵⁴ E-JSG vom 24. August 2016.

⁵⁵ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSG (Fn. 30), S. 21.

⁵⁶ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSG (Fn. 30), S. 21.

Die Gründe für eine Bestandesregulierung im neuen Art. 7 Abs. 2 lit. b E-JSG sollen mit der «Verhütung von grossem Schaden» und mit der «konkreten Gefährdung von Menschen» ergänzt werden. Im Gegenzug ist die Streichung von Art. 12 Abs. 4 JSG vorgesehen.⁵⁷ Die Neuregelung in Art. 7 Abs. 2 lit. b E-JSG zielt darauf ab, dass Bestandesregulierungen bei geschützten Tierarten nicht mehr bloss als Reaktion auf Konflikte vorgenommen werden dürfen, sondern neu bereits frühzeitig im Sinne einer Konfliktschärfung eingegriffen werden kann.⁵⁸

Auch in Zukunft dürften derartige Regulationseingriffe in die Population einer geschützten Tierart deren Fortbestand jedoch nicht gefährden (Art. 7 Abs. 2 Satz 2 E-JSG). Der Artenschutz soll mithin gewährleistet bleiben.⁵⁹ Als geschützte Art ist der nach der Berner Konvention streng geschützte Wolf, auch lokal⁶⁰, vor der Ausrottung zu schützen (Art. 78 Abs. 4 BV).

Den *Kantonen* soll nicht mehr bloss bei Einzelabschüssen, sondern neu auch bei Bestandesregulierungen die alleinige *Entscheidungskompetenz* eingeräumt werden (Art. 7 Abs. 2 Satz 1 E-JSG). Das BAFU müsste diesbezüglich zwar vorgängig noch angehört werden, seiner Zustimmung bedürften die Kantone aber nicht mehr. Gemäss BAFU würde den Kantonen durch diese Neuregelung die Verantwortung zur Überprüfung für regulative Massnahmen zufallen, namentlich betreffend Erforderlichkeit von Eingriffen, Bestandesschutz und zumutbaren Massnahmen zur Prävention von Schäden und Gefährdungen.⁶¹ Die geplante Revision des JSG würde unseres Erachtens die Rolle des Bundes, insbesondere seine Aufsichts- und Kontrollfunktion über die geschützten Tiere, schwächen. Im Hinblick darauf erscheint es wichtig, dass der Bund die zumutbaren Schutzmassnahmen (welche auch nach dem Revisionsentwurf erforderlich wären, Art. 7 Abs. 2 lit. b E-JSG) näher bezeichnet, z.B. in Form von Ausführungsbestimmungen in der JSV und durch Festlegungen in der Richtlinie.

Da der Wolf insbesondere auf Schalenwildbestände Einfluss nimmt und somit indirekt Schäden an der Waldverjüngung zu vermindern vermag, verlangt das BAFU zudem die Abstimmung von Massnahmen zur Wolfs-

⁵⁷ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSG (Fn. 30), S. 5.

⁵⁸ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSG (Fn. 30), S. 26.

⁵⁹ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSG (Fn. 30), S. 22.

⁶⁰ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSG (Fn. 30), S. 24.

⁶¹ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSG (Fn. 30), S. 23.

bestandesregulation mit Massnahmen zum *Schutz der natürlichen Waldverjüngung*.⁶² Wie diese Abstimmung, der allgemeine Ausrottungsschutz und die entsprechenden Kontrollmechanismen im Detail aussehen werden, dürfte Thema noch bevorstehender Diskussionen sein.

IV. Herdenschutzmassnahmen

A. Vom Bund geförderte Massnahmen

1. Allgemeines

Der *Bund unterstützt* die von ihm geförderten *Schutzmassnahmen finanziell* (Art. 10 Abs. 4, Art. 10^{ter} und Art. 10^{quater} Abs. 2 JSV). Er kann gegen Entschädigung private Organisationen (wie z.B. den Verein Herdenschutzhunde Schweiz)⁶³ mit dem Vollzug dieser Aufgaben beauftragen (Art. 12 Abs. 5 Satz 2 JSG, in Kraft ab 1. Januar 2017). Zu den *geförderten* Massnahmen zur Verhütung von Schäden an Nutztieren durch Grossraubtiere zählen die Zucht, Ausbildung, Haltung und der Einsatz von Herdenschutzhunden und im Zusammenhang mit Bären der Schutz von Bienenstöcken durch Elektrozäune (Art. 10^{ter} Abs. 1 lit. a und b JSV). Eine ständige Behirtung der Herde fällt nicht darunter.

2. Herdenschutzhunde

Herdenschutzhunde haben den *Zweck, Nutztiere weitgehend selbstständig zu bewachen*, um fremde Tiere abzuwehren (Art. 10^{quater} Abs. 1 JSV). Vom BAFU werden Herdenschutzhunde als Massnahme gefördert, wenn sie einer geeigneten Rasse angehören und fachgerecht für den Herdenschutz gezüchtet, ausgebildet, gehalten und eingesetzt werden (Art. 10^{quater} Abs. 2 lit. a und b JSV). Ihr Einsatz muss hauptsächlich der Bewachung von Nutztieren gelten, deren Haltung oder Sömmerung nach der DZV gefördert wird (Art. 10^{quater} Abs. 2 lit. c JSV). Zudem müssen die Hunde als

⁶² BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSG (Fn. 30), S. 24.

⁶³ Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen unter VI.1.

Herdenschutzhunde gemäss Art. 17b Abs. 3 lit. b TSV gemeldet sein (Art. 10^{quater} Abs. 2 lit. d JSV).⁶⁴ Nur wenn der Herdenschutzhund korrekt gemeldet ist, kann der Hundehalter entsprechende finanzielle Förderbeiträge des Bundes beantragen.⁶⁵

Gemäss einer neuen Studie aus den USA zu Grossraubtierrissen in Nordamerika und Europa führt die Anwendung von nicht-tödlichen Methoden effizient zur Verminderung von durch Grossraubtiere verursachten Schäden. Insbesondere der Einsatz von Herdenschutzhunden bewirkt eine sehr viel höhere Reduktion der Schadenszahlen als tödliche, gegen Grossraubtiere gerichtete Methoden, welche teils ineffizient, teils ineffektlos oder gar kontraproduktiv sein können.⁶⁶

Da der Einsatz von Herdenschutzhunden als äusserst wirksame Schutzmassnahme anerkannt ist, könnte die Idee aufkommen, diese Massnahme als obligatorisch zu erklären. Dem faktischen Schutz der Herden wäre dies zwar sicher zuträglich. Es bleibt aber zu bedenken, dass der betreffende Nutztierhalter aufgrund der an Herdenschutzhundehalter gestellten Forderungen (grundsätzliches Einverständnis, mit Hunden zu arbeiten, Besuch von Kursen, Begutachtung durch Fachpersonen, Duldung von Kontrollen etc.) selber eine entsprechend grosse Bereitschaft mitbringen muss, damit Herdenschutzhunde überhaupt eingesetzt werden können. Fehlen eine solche Bereitschaft respektive das nötige Interesse des Landwirtes, wird ein Herdenschutzeinsatz praktisch undenkbar. Hingegen erscheint es völlig richtig, den Abschuss von geschützten Tieren von der Ergreifung zumutbarer Schutzmassnahmen abhängig zu machen.⁶⁷

⁶⁴ Die zurzeit gültige Version der JSV, Stand am 15. Juli 2015, verweist in Art. 10^{quater} Abs. 2 lit. d zwar noch auf Art. 16 Abs. 3^{bis} lit. b TSV, welcher jedoch mit Änderung vom 20. Juni 2014 (AS 2014 2243) in Art. 17b Abs. 3 lit. b TSV überführt wurde. Es ist zu erwarten, dass mit der nächsten Revision der JSV dieser nunmehr veraltete Verweis auf die TSV angepasst werden wird.

⁶⁵ Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen unter VII.1.

⁶⁶ TREVES/KROFEL/MCMANUS, Predator control should not be a shot in the dark, *Frontier Sinecology* 2016, 14 (7), S. 380-388.

⁶⁷ Keine Schutzmassnahmen verlangt Art. 10 JSV als Voraussetzung für die Entschädigung von Wildschäden durch Grossraubtiere, was fragwürdig ist, vgl. die vorangehenden Ausführungen unter III.C.

B. Weitere Massnahmen der Kantone

Die Kantone haben die Kompetenz, Präventionsmassnahmen zu wählen und anzuordnen (Art. 12 Abs. 1 JSG). Dabei sind sie gehalten, u.a. das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten (Art. 5 Abs. 2 BV). Erweisen sich die vom Bund generell geförderten Massnahmen (Herdenschutz mit Hunden) als nicht ausreichend oder nicht zweckmässig, kann das BAFU *weitere Massnahmen der Kantone* fördern (Art. 10^{ter} Abs. 2 JSV). Beispiele hierfür sind Nachtpferche in Sömmerungsgebieten, die elektrische Verstärkung von Weidezäunen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen und in Bergzonen, der erschwerte Unterhalt elektrifizierter Zaunsysteme in Sömmerungsgebieten und Bergzonen, die Auszäunung von Wanderwegen respektive Zäune als Mittel zur Konfliktvermeidung zwischen Spaziergängern bzw. Wanderern und Herdenschutzhunden sowie Notfallsatz mit Zaunmaterial für die Kantone.⁶⁸ Abhängig von Grösse und Topografie des Weidegebietes lässt sich insbesondere Vieh auf Frühlings- und Herbstweiden durch Elektrozäune vor Wolfsangriffen schützen. Die Fachstelle Herdenschutz hat als Hilfestellung für interessierte Nutztierhalter das Zaunmerkblatt «Wolfsschutzzäune auf Kleinviehweiden» erarbeitet.⁶⁹ Die durch Schutzzäune entstehenden Mehrkosten können seit 2014 aus dem Bundesbudget entschädigt werden, wozu das entsprechende Antragsformular an den kantonalen Herdenschutzberater gesendet werden muss.

C. Massnahmen der Landwirtschaftsbetriebe

Unabhängig von den Massnahmen von Bund und Kantonen können die *Landwirtschaftsbetriebe* eigene weitere Vorkehrungen zum Herdenschutz treffen. Um den Einsatz von Herdenschutzhunden zu ermöglichen, bedarf es einer engen und homogenen *Weideführung*, mithin des Unterhalts einer Umtriebsweide⁷⁰ statt einer Standweide.⁷¹ Möglich ist auch eine ständige

⁶⁸ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 9.5, S. 19 ff.

⁶⁹ Fachstelle Herdenschutz, <<http://www.protectiondestroupeaux.ch/zaeune-weitereschutzmassnahmen/zaeune/>>.

⁷⁰ Bei einer Umtriebsweide wird die Gesamtweidefläche in Sektoren, sogenannte Koppeln, unterteilt. Sobald eine Koppel abgeweidet ist, wird das Vieh auf die nächste umgetrieben, GERKE, Umtriebsweide, <<https://www.gerke.ch/schafbehirung-1/weidesysteme/umtriebsweide/>>.

Behirtung, v.a. während der Sömmerung. Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) fördert die Schafsömmerung abgestuft nach dem Weidemanagement (vgl. Ziff. 1.6.1 Anhang 7 DZV), insbesondere Umtriebsweiden mit Herdenschutzhunden.⁷²

V. Vorgaben im Tierschutz- und Tierseuchenrecht

A. Tierschutzrecht

Der Zweck von TSchG und TSchV liegt darin, das Wohlergehen, die Wahrung der Würde und die Vermeidung von ungerechtfertigter Belastung des Tieres sicherzustellen (Art. 1 i.V.m. Art. 3 TSchG).

Herdenschutzhunde gelten als *Nutzhunde* (Art. 69 Abs. 2 lit. e TSchV). Die Hunde müssen täglich ausreichend Kontakt mit Menschen und, soweit möglich, mit anderen Hunden haben, wobei für Nutzhunde diese Kontakte ihrem Einsatzzweck anzupassen sind (Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 TSchV). Die *Aufzucht und Erziehung* der Herdenschutzhunde muss eine ihrem Einsatzzweck angepasste Sozialisierung gegenüber Artgenossen und Menschen und eine Gewöhnung an ihre Umwelt gewährleisten (Art. 73 Abs. 1 TSchV). Namentlich muss ein Herdenschutzhund die Bindung an die Herde erlernt haben und an Menschen, auch fremde, gewöhnt sein.⁷³

Im Freien gehaltenen Hunden müssen eine Unterkunft und ein geeigneter Liegeplatz zur Verfügung stehen. Währendem Herdenschutzhunde eine Herde bewachen, sind sie von dieser Regelung ausgenommen (Art. 72 Abs. 1 TSchV).

⁷¹ Bei einer Standweide wird keine Unterteilung der Gesamtweidefläche vorgenommen. Es erfolgt somit auch kein Umtrieb des Viehs von einer Koppel auf die nächste, sondern das Vieh bleibt auf derselben Fläche stehen, GERKE, Standweide, <<https://www.gerke.ch/schafbehirtung-1/weidesysteme/standweide/>>.

⁷² BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 5.5, S. 6 f.

⁷³ Herdenschutzhunde Schweiz, Jahresbericht 2015, S. 5, <http://www.cpt-ch.ch/fileadmin/doc/berichte/jahresberichte/hsh-ch/Jahresbericht_2015_sansannexes_DE_online.pdf>.

Vom Hundehalter werden, wie erwähnt, sowohl der theoretische (Art. 68 Abs. 1 TSchV) als auch der praktische (Art. 68 Abs. 2 TSchV) *Sachkundenachweis* verlangt. Der SKN-HSH unterteilt sich dabei in einen theoretischen und einen praktischen Teil. Der theoretische Teil ist von jedem Herdenschutzhundehalter einmalig vor der Anschaffung des ersten, vom BAFU offiziell anerkannten und somit geförderten Herdenschutzhundes zu absolvieren.⁷⁴ Der praktische Teil muss vom Hundehalter mit jedem neu erworbenen Hund innerhalb eines Jahres nach dessen Erwerb besucht werden.⁷⁵ Ausbilder von Herdenschutzhunden müssen eine entsprechende Fachausbildung durchlaufen haben (vgl. Art. 203 TSchV).⁷⁶

Am 16. Juni 2016 nahm der Ständerat die Motion «Aufhebung des Obligatoriums für Hundekurse»⁷⁷ mit 22 zu 18 Stimmen, bei zwei Enthaltungen, an.⁷⁸ Die Motion verlangt, dass die erst im Jahre 2008 eingeführten und für alle Hundehalter obligatorischen Sachkundenachweise (SKN, Art. 68 TSchV) wieder abgeschafft werden. Der Motionär beruft sich auf den vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen am 2. März 2016 veröffentlichten Bericht «Evaluation der Sachkundenachweise SKN, Umsetzung der Tierschutzverordnung Aus- und Weiterbildung»⁷⁹, wonach ein Fünftel der zur Teilnahme verpflichteten Hundehalter das Kursobligatorium ohnehin umgehe und es keine messbaren Erfolge des Obligatoriums gebe. Am 19. September 2016 hiess der Nationalrat als Zweitrat mit 93 zu 87 Stimmen, bei fünf Enthaltungen, die Motion gut.⁸⁰ Da auch der SKN-HSH unter die Vorgaben in Art. 68 TSchV fällt, ist fraglich, wie seine Zukunft aussieht. Grundsätzlich sind zwei Möglichkeiten denkbar: Entweder fällt auch der SKN-HSH der SKN-Abschaffung zum Opfer. Oder aber die Bestimmungen der TSchV werden dahingehend abgeändert, dass sie ausschliesslich den SKN-HSH betreffen und dieser somit weiter-

⁷⁴ www.agridea.ch > Kurse > Tierhaltung > Sachkundenachweis Herdenschutzhunde.

⁷⁵ Herdenschutz Schweiz, Sachkundenachweis für Herdenschutzhunde-Halter, <<http://www.protectiondestroupeaux.ch/menu/herdenschutzhunde/sachkundenachweis/>>.

⁷⁶ Herdenschutzhunde Schweiz, <<http://www.cpt-ch.ch/menu/aktivitaeten-u-projekte/ausbildung-zuechter/>>.

⁷⁷ Motion 16.3227 «Aufhebung des Obligatoriums für Hundekurs» vom 18. März 2016 von Ständerat Ruedi Noser.

⁷⁸ Amtl. Bull. SR 2016, S. 565.

⁷⁹ BLV, Evaluation der Sachkundenachweise SKN, Umsetzung der Tierschutzverordnung Aus- und Weiterbildung, Schlussbericht 2. März 2016, <http://www.econcept.ch/uploads/media/1656_be_Evaluation_SKN_def.pdf>.

⁸⁰ Amtl. Bull. NR 2016, S. 1425.

hin bestehen bleiben kann, trotz Abschaffung des SKN für Halter von Nicht-Herdenschutzhunden. Die Beibehaltung des SKN-HSH wäre angesichts des Konfliktpotentials beim Einsatz von Herdenschutzhunden unseiner Erachtens sinnvoll und zu begrüssen.

Sowohl wer einen Hund hält als auch wer einen Hund ausbildet, hat dafür zu sorgen, dass der Hund keine Menschen und Tiere gefährdet. Bei der *Beurteilung der Verantwortlichkeit* von Herdenschutzhunden wird deren bereits genannter *Einsatzzweck* zur Abwehr fremder Tiere berücksichtigt (Art. 77 TSchV). Diese Bestimmung ist bei der rechtlichen Beurteilung von Beissvorfällen (z.B. gegenüber anderen Hunden) von Bedeutung. Dies gilt v.a. für Kantone, welche strenge Hundegesetze haben, die den Herdenschutz praktisch verunmöglichen würden. Doch Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht (im Einzelfall) vor (Art. 49 Abs.1 BV). Im Einzelfall können sich schwierige Auslegungsfragen ergeben.⁸¹

B. Tierseuchenrecht

In Art. 30 Tierseuchengesetz (TSG) betreffend Hundekontrolle wird festgehalten, dass *Hunde gekennzeichnet* und in einer zentralen Datenbank *registriert* sein müssen. Per Januar 2016 hat die Datenbank AMICUS⁸² die Datenbank ANIS⁸³ als zentrale Datenbank abgelöst, wobei AMICUS ausschliesslich der Erfassung von Hunden dient.⁸⁴ Die Details der Kennzeichnung und Registrierung von Hunden sind in der TSV geregelt (Art. 16 ff. TSV), so auch die Meldepflichten für Tierhalter (Art. 17b TSV).

Hunde müssen spätestens drei Monate nach der Geburt, jedenfalls aber vor der Weitergabe durch den Tierhalter, bei welchem der Hund geboren wurde, mit einem Mikrochip gekennzeichnet werden (Art. 16 Abs. 1 TSV).

⁸¹ Vgl. dazu BÜTLER, Herdenschutzhunde (Fn. 6), Rz. 107 ff.

⁸² <www.amicus.ch>.

⁸³ <www.anis.ch>.

⁸⁴ Veterinäramt Kanton Zürich, Merkblatt zur Hundedatenbank AMICUS, <http://www.veta.zh.ch/internet/gesundheitsdirektion/veta/de/hunde/formulare_merkblaetter/_jcr_content/contentPar/form/formitems/merkblatt_amicus/download.spooller.download.1455097537133.pdf/HuAk_MB_InformationenHundehalterAMICUS.pdf>.

Die Kennzeichnung darf nur von in der Schweiz tätigen Tierärzten vorgenommen werden (Art. 16 Abs. 3 TSV).

Bei Verkauf bzw. Erwerb eines Hundes oder dessen Abgabe respektive Übernahme für eine Dauer von über drei Monaten muss die damit erfolgende Adress- und Handänderung innerhalb von zehn Tagen der Datenbank AMICUS gemeldet werden (Art. 17b Abs. 1 TSV). Die Meldung haben die betroffenen Personen vorzunehmen. Dieselbe zehntägige Meldefrist des Tierhalters gilt für eine allfällige spätere Adressänderung des Tierhalters als auch für den Tod des Tieres (Art. 17b Abs. 2 TSV).

Der Herdenschutzhundehalter bzw. der Tierarzt haben der Datenbank AMICUS nebst den in Art. 16 Abs. 4 TSV aufgezählten allgemeinen Daten wie Name, Geschlecht, Rasse des Hundes etc. den vorgesehenen Einsatz als Herdenschutzhund, jährlich die Erfüllung der entsprechenden Anforderungen sowie den Einsatzzweck zu melden (Art. 17b Abs. 3 lit. b und c TSV). Eine korrekte Meldung des Herdenschutzhundes erfolgt in der Datenbank AMICUS mittels zweier Zusatzregistrierungen: als Herdenschutzhund und als offizieller Herdenschutzhund.⁸⁵ Nur, wenn der Herdenschutzhund korrekt gemeldet ist, kann der Hundehalter finanzielle Förderbeiträge des Bundes erwarten (Art. 10^{quater} Abs. 2 lit. d JSV).

VI. Akteure im Herdenschutz

A. Bund

1. Bundesamt für Umwelt

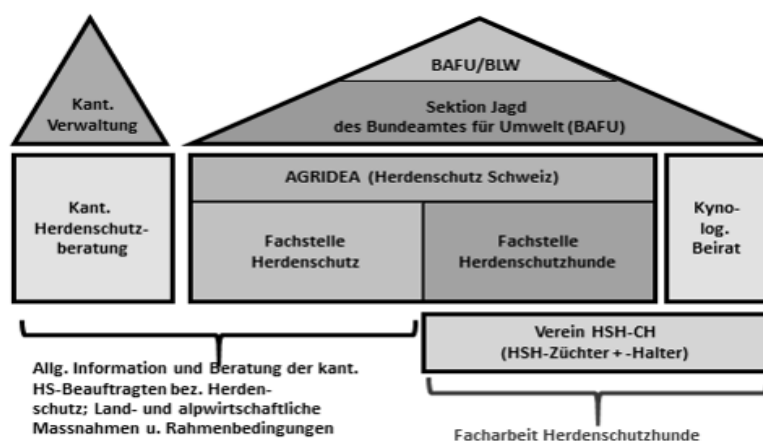
Das BAFU hat im Bereich des Herdenschutzes verschiedene Aufgaben. So erlässt es die bereits erwähnten *Richtlinien* zum «technischen» Herdenschutz (Art. 10^{ter} Abs. 3 JSV) und zu Herdenschutzhunden (Art. 10^{quater} Abs. 3 JSV) und kontrolliert die Einhaltung derselben.⁸⁶ Die derzeit aktuelle, bis zum 30. April 2017 provisorisch gültige Richtlinie zum Herden-

⁸⁵ Vgl. dazu Herdenschutzhunde Schweiz, <<http://www.cpt-ch.ch/menu/der-herdenschutzhund/offiz-registrierung/>>.

⁸⁶ Vgl. dazu III.C.

schutz⁸⁷ befindet sich, wie gesagt, in Überarbeitung. Sie soll nach Durchführung einer Ämterkonsultation und einer öffentlichen Anhörung in die definitive «Richtlinie des BAFU zum Herden- und Bienenschutz im Zusammenhang mit Grossraubtieren sowie zu Herdenschutzhunden» überführt werden. Die definitive Richtlinie soll gemäss Zeitplan des BAFU per 1. Mai 2017 in Kraft treten.

Sodann unterhält das BAFU ein nationales *Programm zum Herden- und Bienenschutz* mit zwei eigens dafür eingerichteten Fachstellen, die Fachstelle Herdenschutz und die Fachstelle Herdenschutzhunde.⁸⁸ Diese sind der für den Herdenschutz zuständigen nationalen Stelle⁸⁹ «Schweizerische Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums» (AGRIDEA)⁹⁰ angegliedert. Dem BAFU kommt die Weisungskompetenz über die Arbeit der beiden Fachstellen zu.⁹¹ Wird der Antrag eines Bewirtschafters beim BAFU gestellt und gutgeheissen, kann er bei der Realisierung und Unterhaltung von Herdenschutzmassnahmen finanzielle Unterstützung seitens des BAFU in Anspruch nehmen.⁹²



Zusammenfassende Übersicht der am Herdenschutz beteiligten Stellen⁹³

⁸⁷ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26).

⁸⁸ Herdenschutz Schweiz, <<http://www.protectiondestroupeaux.ch/herdenschutzschweiz/fachbereiche/>>; AGRIDEA, Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, <<https://www.agridea.ch/de/fachbereiche/herdenschutz/>>.

⁸⁹ BAFU, Konzept Wolf 2016 (Fn. 38), Ziff. 3.2, S. 9.

⁹⁰ <www.agridea.ch>.

⁹¹ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.3, S. 12.

⁹² BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.1, S. 10.

⁹³ Zur Verfügung gestellt von Felix Hahn, AGRIDEA (Lausanne).

2. Fachstelle Herdenschutz

Die *Fachstelle Herdenschutz* ist, wie vorangehend erwähnt, bei der AGRIDEA angesiedelt.⁹⁴ Zwecks Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs des Herdenschutzes koordiniert und plant die Fachstelle im Auftrag des Bundes⁹⁵ den Herdenschutz und die entsprechenden Massnahmen auf nationaler Ebene, mit Ausnahme der Herdenschutzhunde. Sie erarbeitet Grundlagen im Bereich land- und alpwirtschaftlicher Bedingungen wie die Alplanung und das Zaunmerkblatt.⁹⁶ Die Fachstelle berät und unterstützt die Kantone sowohl bei der Planung als auch der Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen und bietet den kantonalen Dienststellen Aus- und Weiterbildungen an. Sie organisiert und leitet den sogenannten mobilen Herdenschutz während den Sommermonaten mit dem Einsatz von Herdenschutzhunden respektive Zivildienstleistenden, um in Notfällen Landwirte oder Hirte zu unterstützen. Sie bildet Informationsplattform und Ansprechpartner für Betroffene und verwaltet das vom Bund gesprochene Budget für Herdenschutzmassnahmen, wiederum mit Ausnahme der Herdenschutzhunde. Zudem ist sie für die Hirtenausbildung zuständig, und sie sichert den nationalen und internationalen Wissens- und Erfahrungsaustausch.⁹⁷

Die Fachstelle Herdenschutz ist mithin verantwortlich für die land- und alpwirtschaftlichen Voraussetzungen für Herdenschutz sowie für land- und alpwirtschaftliche Schutzmassnahmen.

3. Fachstelle Herdenschutzhunde

Die ebenfalls der AGRIDEA unterstellte *Fachstelle Herdenschutzhunde* (HSH) dient als Ansprechpartner für Bund und Kantone in diversen Belangen zu Herdenschutzhunden. Sie unterstützt den Bund und die Kantone beim einheitlichen Vollzug des Bundesrechts betreffend Herdenschutzhunde und die Kantone und Landwirte in Belangen bezüglich Haltung, Zucht und Einsatz von Herdenschutzhunden.⁹⁸ Dabei arbeitet sie mit dem

⁹⁴ Vgl. Fn. 87.

⁹⁵ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.3, S. 11.

⁹⁶ Vgl. dazu die vorangehenden Ausführungen unter IV.B.

⁹⁷ Vgl. zum Ganzen Herdenschutz Schweiz, Fachbereiche, <<http://www.protection.destroupeaux.ch/herdenschutz-schweiz/fachbereiche/>>.

⁹⁸ Vgl. Herdenschutz Schweiz (Fn. 97).

vom BAFU anerkannten Herdenschutzhunde-Zuchtverein «Verein Herdenschutzhunde Schweiz» zusammen.⁹⁹ Die Fachstelle HSH lässt nötigenfalls durch die bei ihr angestellten Hundexperten Fachgutachten zum Einsatz von Herdenschutzhunden ausarbeiten und sorgt auch für die entsprechende Umsetzung und die fachmännische Begleitung der Betroffenen.¹⁰⁰ Ein Fachgutachter kann sich beispielsweise vorfrageweise bei einer Bewilligungserteilung dazu äussern, ob im betreffenden Einzelfall grundsätzlich der Einsatz von Herdenschutzhunden im Betrieb empfohlen werden kann oder nicht.¹⁰¹ Kommt es zu einem Vorfall mit einem Herdenschutzhund, erstellt die Fachstelle HSH nebst einem allfälligen erneuten Gutachten die erforderlichen Protokolle.¹⁰² Sodann leitet die Fachstelle HSH Projekte zur Förderung der Effizienz von Herdenschutzhunden und zur Risikominimierung von Vorfällen mit den Hunden.¹⁰³ Zugesprochene Förderbeiträge des Bundes für Herdenschutzhunde werden von der Fachstelle HSH ausbezahlt.¹⁰⁴ Sie übernimmt die Planung, Durchführung und Weiterentwicklung von Kursen für Herdenschutzhundehalter, wie den für diese zwar kostenlosen, aber obligatorischen Sachkundenachweis Herdenschutzhunde (SKN-HSH).¹⁰⁵

Insgesamt übernimmt die Fachstelle HSH hoheitliche Aufgaben im Bereich Herdenschutzhunde betreffend Zucht, Haltung und Ausbildung der Herdenschutzhunde.¹⁰⁶

B. Interkantonale Kommission

Zwecks effizientem Umgang mit den in der Schweiz ansässigen Grossraubtieren wird die Schweiz in Haupt- und Teil-Kompartimente eingeteilt. Diese bestehen aus mehreren Kantonen oder Teilen davon.¹⁰⁷ Pro Haupt-

⁹⁹ Vgl. Herdenschutz Schweiz (Fn. 97).

¹⁰⁰ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSV (Fn. 17), S. 13, Abs. 2.

¹⁰¹ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 8.3.2, S. 15.

¹⁰² BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSV (Fn. 17), S. 13, Abs. 2.

¹⁰³ BAFU, Erläuternder Bericht Änderung JSV (Fn. 17), S. 13, Abs. 2.

¹⁰⁴ Herdenschutz Schweiz, <<http://www.protectiondestroupeaux.ch/herdenschutz-schweiz/fachbereiche/>>.

¹⁰⁵ Herdenschutz Schweiz (Fn. 97); zum SKN vgl. die vorangehenden Ausführungen in V.A.

¹⁰⁶ Herdenschutz Schweiz (Fn. 97); Herdenschutz Schweiz, <<http://www.protectiondestroupeaux.ch/menu/herdenschutzhunde/monitoring-und-kontrolle/>>.

¹⁰⁷ BAFU, Konzept Wolf 2016 (Fn. 38), S. 8.

Kompartiment leitet eine *Interkantonale Kommission* (IKK) das Grossraubtiermanagement.¹⁰⁸ Jede IKK setzt sich aus je einem Vertreter des BAFU (Sektion Wildtiere und Waldbiodiversität) und der betroffenen Kantone zusammen.¹⁰⁹ Die kantonalen Vertreter gehören den Dienststellen Jagd und teilweise auch den Dienststellen Landwirtschaft an.¹¹⁰ Die IKK sichert durch entsprechende Absprachen zwischen den Kantonen des betreffenden Grossraubtierkompartiments eine harmonisierte Planung und Umsetzung des Herdenschutzes.¹¹¹ Vorgängig zu allfälligen Verfügungen zum Abschuss von Grossraubtieren hat sie zu prüfen, ob im konkreten Fall die wirksamen Herdenschutzmassnahmen fachgerecht umgesetzt worden sind.¹¹² Die IKK gibt fachliche Empfehlungen zuhanden des betroffenen Kantons und des BAFU im Rahmen der Erteilung von Abschussbewilligungen.¹¹³

C. Kantone

Unterstützt durch das BAFU sind die *Kantone* verantwortlich für die *räumliche Planung* und das *Ergreifen der Herdenschutzmassnahmen* (Art. 12 Abs. 1 und 5 JSG und Art. 10^{ter} Abs. 3 JSV). Zwecks Integration der Thematik Herden- und Bienenschutz in die landwirtschaftliche Beratung, informieren die kantonalen Herdenschutzberatungen über das Grossraubtierrisiko und wirkungsvolle Herdenschutzmassnahmen, dies gestützt auf den Beratungs- und Informationsauftrag in Art. 10^{ter} Abs. 4 JSV. Im kantonalen Hoheitsgebiet geplante Herdenschutzmassnahmen müssen demnach vom betreffenden Kanton angenommen werden. Lehnt der Kanton solche ab, kann der einzelne Bewirtschafter zwar Herdenschutzmassnahmen ergreifen, wird dabei aber vom Bund nicht finanziell unterstützt. Die Abwägung zwischen den verschiedenen vorhandenen Interessen von Landwirtschaft, öffentlicher Sicherheit, Tourismus und Wildtierschutz muss von den Kantonen selber vorgenommen werden.

¹⁰⁸ BAFU, Konzept Wolf 2016 (Fn. 38), S. 9.

¹⁰⁹ BAFU, Konzept Wolf 2016 (Fn. 38), S. 8; CHWOLF, Organisation und Umsetzung des Konzepts Wolf in der Schweiz, <<https://chwolf.org/woelfe-in-der-schweiz/das-konzept-wolf-schweiz/organisation-und-umsetzung>>.

¹¹⁰ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.4, S. 12.

¹¹¹ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.4, S. 12.

¹¹² BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.4, S. 12.

¹¹³ BAFU, Konzept Wolf 2016 (Fn. 38).

D. Landwirtschaft

1. Verein Herdenschutzhunde Schweiz

Der privatrechtliche *Verein Herdenschutzhunde Schweiz* (HSH-CH) übernimmt die Interessenvertretung von Herdenschutzhundezüchtern und -haltern.¹¹⁴ Der HSH-CH koordiniert im Auftrag des Bundes die Zucht, die Ausbildung und den Einsatz von Herdenschutzhunden und trägt die Verantwortung für deren gesetzeskonformen Einsatz.¹¹⁵ Zwecks Konfliktvermeidung informiert und sensibilisiert der HSH-CH die Öffentlichkeit für die Thematik Herdenschutzhunde und bietet Begleitung und Weiterbildung der Hundehaltenden und der Alpbewirtschaftenden an.¹¹⁶ Mit der Geschäftsführung des HSH-CH ist die AGRIDEA beauftragt.¹¹⁷ Der Verein züchtet selber Herdenschutzhunde und bildet diese aus.¹¹⁸ Er arbeitet bei Projekten zur Förderung der Effizienz von Herdenschutzhunden und zur Minimierung von Vorfallrisiken mit Herdenschutzhunden mit.¹¹⁹ Er bietet seinen Mitgliedern eine kollektive Rechtsschutzversicherung an, die nach rechtlich relevanten Geschehnissen wie Beissvorfällen Halter von Herdenschutzhunden bei den sich daraus ergebenden rechtlichen Verfahren unterstützt und die entstehenden Anwaltskosten übernimmt.¹²⁰

2. Nutztierhalter

Dem Nutztierhalter ist es, vorbehältlich anderslautenden kantonalen Bestimmungen, freigestellt, sich zum Schutz seiner Nutztiere vor Grossraubtierangriffen für oder gegen den Einsatz von Herdenschutzhunden zu entscheiden.¹²¹ Entschliesst sich ein Nutztierhalter für den Einsatz von

¹¹⁴ Herdenschutzhunde Schweiz, <www.cpt-ch.ch>.

¹¹⁵ AGRIDEA, Herdenschutz, <<http://www.agridea.ch/de/fachbereiche/herdenschutz/>>.

¹¹⁶ AGRIDEA, Herdenschutz (Fn. 115).

¹¹⁷ AGRIDEA, Herdenschutz (Fn. 115).

¹¹⁸ Herdenschutzhunde Schweiz, Ziel und Aufgaben, <<http://www.cpt-ch.ch/menu/der-verein/ziel-u-aufgaben/>>.

¹¹⁹ Herdenschutzhunde Schweiz, Aktivitäten und Projekte, <<http://www.cpt-ch.ch/menu/aktivitaeten-u-projekte/>>.

¹²⁰ Herdenschutzhunde Schweiz, Rechtsbeistand, <<http://www.cpt-ch.ch/menu/der-verein/rechtsbeistand/>>.

¹²¹ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.1, S. 10.

Herdenschutzhunden, hat er den vom BAFU angebotenen, speziell für das Halten von Herdenschutzhunden erweiterten SKN-HSH zu absolvieren, welcher als regulärer Sachkundenachweis gemäss Art. 68 Abs. 1 TSchV gilt.¹²² Bedarf er finanzieller Unterstützung für Herdenschutzmassnahmen, hat der Landwirt die Möglichkeit, einen entsprechenden Antrag zu stellen.¹²³ Wird der konkrete Einsatz von Herdenschutzhunden vom betroffenen Kanton bewilligt und durch das BAFU unterstützt, verpflichtet sich der Nutztierhalter, die Richtlinien und Empfehlungen des BAFU einzuhalten.¹²⁴ Beim Umgang mit Herdenschutzhunden muss stets deren besonderer Einsatzzweck berücksichtigt werden (Art. 73 Abs. 1 TSchV).

Die zivil- und strafrechtliche Verantwortung betreffend den Herdenschutzhund liegt grundsätzlich beim Bewirtschafter, der zugleich Herdenschutzhundehalter ist.¹²⁵

VII. Verantwortlichkeit bei einem Vorfall

A. Konfliktpotenzial im Weidegebiet

1. Freies Zutrittsrecht

Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Fuss- und Wanderweggesetzes (FWG)¹²⁶ sind die Kantone verpflichtet, dafür zu sorgen, dass *Fuss- und Wanderwege* angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden (lit. a). Die Wege müssen frei und möglichst gefahrlos begangen werden können (lit. b). Der öffentliche Zugang zu ihnen muss rechtlich gesichert sein (lit. c). Dabei gilt es u.a., die Anliegen der Land- und Forstwirtschaft zu berücksichtigen (Art. 9 FWG).

¹²² BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 8.5, S. 16; vgl. auch die Ausführungen in A.

¹²³ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.2, S. 11.

¹²⁴ BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26), Ziff. 7.1, S. 10.

¹²⁵ Vgl. zur zivilrechtlichen Verantwortung nachfolgend VII.D; zur strafrechtlichen Verantwortung VII.E.

¹²⁶ Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704).

Art. 699 des Zivilgesetzbuches (ZGB)¹²⁷ regelt das *Zutrittsrecht*. Er hält fest, dass in Wald und über Weiden (sowie im Alpenraum) grundsätzlich auch auf privaten Grundstücken ein freies Zutrittsrecht gilt, wobei Ausnahmen möglich sind (z.B. im Interesse des Naturschutzes oder der Landesverteidigung). Ähnlich ist die Regelung im Waldrecht: Die Kantone sorgen dafür, dass der Wald der Allgemeinheit zugänglich ist (Art. 14 Abs. 1 WaG). Einschränkungen der Zugänglichkeit sind für bestimmte Waldgebiete möglich (Art. 14 Abs. 2 lit. a WaG).

2. Hilfsmittel zur Konfliktverhütung

Angesichts des grundsätzlich freien Zutrittsrechts bergen Gebiete, in welchen Herdenschutz Hunde zum Einsatz kommen und die gleichzeitig von Spaziergängern, Wanderern oder Bikern benutzt werden, ein stetes Konfliktpotenzial.¹²⁸ Der Ratgeber *«Herdenschutz Hunde im Weidegebiet, mit Checkliste»*¹²⁹ soll hier Abhilfe schaffen. Er ist ein Hilfsmittel für Betriebsverantwortliche, welche auf ihren Weiden Herdenschutz Hunde einsetzen. Der Ratgeber dient der Risikobeurteilung bei Zwischenfällen mit Herdenschutz Hunden mit dem Ziel der Risikominimierung. Beispielsweise wird den Betriebsverantwortlichen das Aufstellen von entsprechenden Hinweistafeln oder die Verlegung von Wanderwegen empfohlen. Zur *Sorgfaltspflicht des Herdenschutz Hundehalters* gehört denn auch, dass Weiden, auf denen Herdenschutz Hunde zum Einsatz kommen, an gut einsehbaren Stellen (v.a. bei Wanderwegen) mit entsprechenden *Informationstafeln* versehen sind.¹³⁰ Informationstafeln werden den Hundehaltern durch die Fachstelle AGRIDEA kostenlos zur Verfügung gestellt. Nach einem erfolgreichen Pilotprojekt im Sommer 2015 schlossen sich AGRIDEA und die PostAuto Schweiz AG zusammen, indem AGRIDEA alte Haltestellenschilder der PostAuto Schweiz AG zu Hinweisschildern, sogenannten Besucherlenkungstafeln, für Wanderer und Biker umfunktio-

¹²⁷ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

¹²⁸ Vgl. auch BÜTLER, Zur Haftung von Werkeigentümern und Tierhaltern bei Unfällen auf Wanderwegen, Sicherheit & Recht 2/2009, S. 106 ff.

¹²⁹ Herdenschutz Schweiz, Herdenschutz Hunde im Weidegebiet, abrufbar unter <http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/HS_in_der_Schweiz/Ratgeber/Checkliste_Herdenschutz_Hunde_D_2014_100dpi.pdf>.

¹³⁰ Stellungnahme des Bundesrates vom 12. Mai 2010 zur Motion 10.3242 «Unterstützung des Bundes für den Herdenschutz im Zusammenhang mit Grossraubtieren».

niert.¹³¹ Die Tafeln bieten Verhaltensregeln bei Begegnungen mit Herdenschutzhunden und einen QR-Code, der, in ein Smartphone eingelesen, zu einem kurzen Informationsfilm führt.

Nebst der provisorischen Richtlinie des BAFU zum Herden- und Bienen-schutz¹³² bestehen verschiedene weitere Vorschriften bzw. Empfehlungen zu Sicherheit und Unfallverhütung. So informieren beispielsweise die Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft (BUL) und Schweizer Wanderwege, der Dachverband der Wanderweg-Organisationen der Schweiz, auf ihren jeweiligen Internetseiten über sicheres Verhalten von Wanderern und Bikern bei Anwesenheit von Herdenschutzhunden.¹³³ Zu erwähnen ist auch der Flyer¹³⁴ zum Herdenschutz, welcher Wandernde, Jogger und Biker zum richtigen Verhalten anleiten will. Nebst gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften können Behörden und Gerichte bei der Beurteilung, ob Sorgfaltspflichten eingehalten wurden, auch von privaten Verbänden anerkannte Vorschriften und insbesondere Empfehlungen des BUL heranziehen.¹³⁵

B. Kantonales Hunderecht – Bundesrecht

Wie bereits erwähnt, kommt dem Bund die Kompetenz zu, Bestimmungen zum Herdenschutz zu erlassen und den Herdenschutz zu fördern.¹³⁶ Im Bereich *innere Sicherheit* liegt die Kompetenz bei den Kantonen. Diese Kompetenzaufteilung führt zu einem potenziellen Spannungsfeld zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht, soweit letzteres den Herdenschutz mit strengen *Hundegesetzen* übermässig erschwert und den Einsatz von Herdenschutzhunden kaum zulässt. Da solche kantonalen Regelungen

¹³¹ AGRIDEA News, PostAuto-Schilder für den Herdenschutz, in: AGRIDEAletter Juni 2016, <https://www.agridea.ch/fileadmin/agridealetter/2016/AGRIDEAletter_d_Juni_2016.html>.

¹³² BAFU, Verlängerte Richtlinie (Fn. 26).

¹³³ BUL, Herdenschutz, Tipps für Wanderer und Biker, <<http://www.bul.ch/de/fachthemen/wanderwege/herdenschutzhunde.html>>; Schweizer Wanderwege, Herdenschutzhunde, <<https://www.wandern.ch/de/wandern/sicher-unterwegs/herdenschutzhunde>>.

¹³⁴ Der Flyer «Sichere Begegnungen mit Herdenschutzhunden» ist abrufbar unter www.herdenschutzschweiz.ch > Downloads > Infomaterial «Sichere Begegnungen mit Herdenschutzhunden» > Flyer.

¹³⁵ Vgl. dazu BGE 131 III 115 E. 2.1 f., S. 117.

¹³⁶ Vgl. dazu die vorangehenden Ausführungen unter VI.A.

mit dem bundesrechtlich vorgesehenen Herdenschutz unvereinbar sind, wäre in vielen Fällen eine Anpassung der kantonalen Hundeerlasse erforderlich. Der Kanton Bern z.B. hat diesen Schritt unternommen.¹³⁷ Ansonsten kann im Einzelfall ein Rückgriff auf Art. 49 Abs. 1 BV nötig werden. Danach geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor.¹³⁸

C. Verfahrensrechtliche Folgen eines Vorfalls

1. Meldepflicht und Strafanzeige

Tierärzte, Ärzte, Hundeausbildner etc. sind verpflichtet, der zuständigen kantonalen Stelle einen *Vorfall zu melden*, wenn ein Hund einen Menschen oder ein Tier erheblich verletzt hat oder ein übermässiges Aggressionsverhalten zeigt (Art. 78 Abs. 1 TSchV). Verantwortlich für die Aufnahme einer Vorfallmeldung ist die zuständige kantonale Fachstelle, welche durch den Kantonstierarzt geleitet wird (Art. 210 Abs. 1 TSchV). Die Kantone können die Meldepflicht auf weitere Personenkreise ausdehnen (Art. 78 Abs. 2 TSchV). Die zuständige kantonale Stelle kann überdies durch die Polizei respektive aufgrund einer Strafanzeige einer geschädigten Person Kenntnis von einem Beissvorfall oder Ähnlichem erhalten. Eine Vorfallmeldung löst mindestens ein *verwaltungsinternes Verfahren*, je nach Sachlage (bei einer Strafanzeige) zudem eine strafrechtliche Untersuchung aus. Die kantonale Fachstelle ist zur Erstattung einer *Strafanzeige* verpflichtet, wenn sie strafbare Verstösse gegen das Tierschutzrecht feststellt (Art. 24 Abs. 3 TSchG). In leichten Fällen kann sie von einer Strafanzeige absehen (Art. 24 Abs. 4 TSchG).

2. Überprüfung und Massnahmenanordnung

Nach Eingang der Vorfallmeldung überprüft die zuständige kantonale Stelle den Sachverhalt (Art. 79 Abs. 1 TSchV). Hierbei können Sachverständige beigezogen werden, sofern dies als angezeigt oder hilfreich erscheint.

¹³⁷ Vgl. Art. 5 Abs. 3 Hundegesetz Kanton Bern vom 27. März 2012 (BELEX 916.31).

¹³⁸ Siehe BÜTLER, Herdenschutzhunde (Fn. 6), Rz. 107.

Wird beim betroffenen Hund eine *Verhaltensauffälligkeit* entdeckt, wie übermässige Aggression, können im Einzelfall *verwaltungsrechtliche Massnahmen* angeordnet werden (Art. 79 Abs. 3 TSchV), wobei sorgfältige Abklärungen (z.B. Gutachten durch die Fachstelle Herdenschutz Hunde) nötig sind. Gestützt auf die Verordnung über die Informationssysteme für den öffentlichen Veterinärdienst müssen die Vorfalldaten als auch die angeordneten Massnahmen im Informationssystem für Vollzugsdaten des öffentlichen Veterinärdienstes (ASAN) vermerkt werden (Art. 79 Abs. 4 TSchV).

D. Zivilrechtliche Haftung des Tierhalters

Ein *Herdenschutzhundehalter* hat sowohl zivil- als auch strafrechtlich eine Garantenstellung inne. Gemäss Art. 56 Obligationenrecht (OR)¹³⁹ haftet für den von einem Tier angerichteten Schaden, wer dasselbe hält, sofern er nicht nachzuweisen vermag, dass er alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt in der Verwahrung oder Beaufsichtigung angewendet hat oder dass der Schaden auch bei der Anwendung dieser Sorgfalt eingetreten wäre (Abs. 1). Vorbehalten bleibt dem Tierhalter der Rückgriff auf Dritte, wenn sein Tier gereizt wurde (Abs. 2). Das Bundesgericht bezeichnet, gestützt auf Art. 56 OR, als *Tierhalter*, wer die tatsächliche *Herrschaft* über das Tier ausübt.¹⁴⁰ Die Haftung des Tierhalters beruht darauf, dass er in einem *Gewaltverhältnis* zu seinem Tier steht und den Nutzen aus dem Tier ziehen darf.¹⁴¹ Nicht ganz so pauschal zu bejahen sein dürfte das Bestehen eines Gewaltverhältnisses zwischen dem vorübergehenden Herdeschutzhundehalter und dem Herdenschutzhund im Sömmerungsgebiet. Denn Herdenschutz Hunde werden u.a. ja gerade deshalb zum Schutz von Nutztierherden eingesetzt, um den Nutztierhalter in den Sömmerungsmonaten Juni bis September zu entlasten, sodass dieser nicht stets bei seiner Herde, und damit dem Herdenschutzhund, zu sein braucht. Die Anforderungen an die Erbringung des *Sorgfaltsbeweises* sind denn auch entsprechend streng. Kompliziert gestaltet sich die Frage nach der Verantwortlichkeit bei Her-

¹³⁹ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220).

¹⁴⁰ Urteil BGer 4C.237/2001 vom 8. Oktober 2001 E. 2b; BGE 115 II 237 E. 2c S. 245; vgl. auch BÜTLER, *Wanderwege* (Fn. 128), S. 121 f.

¹⁴¹ Urteil BGer 4C.237/2001 vom 8. Oktober 2001 E. 2b.

denschutzhunden in Sömmerungsgebieten insbesondere deshalb, weil grundsätzlich drei verschiedene *Konstellationen* denkbar sind:

1. Der Hundehalter befindet sich entweder mit dem Herdenschutzhund bei der Herde im Sömmerungsgebiet oder aber der Hund ist alleine bei der Herde. So oder so ist keine Drittperson in die Aufsicht über den Hund respektive die Herde involviert. In diesem Fall liegt die Verantwortlichkeit für den Herdenschutzhund alleine beim Hundehalter.
2. Der Hundehalter befindet sich nicht vor Ort bei der Herde. Stattdessen bewirtschaftet ein Alpwirt das Sömmerungsgebiet. Es stellt sich folglich die Frage, ob für diese Zweierkonstellation, in welcher der Herdenschutzhund effektiv unter Aufsicht des Alpwirtes steht, die faktische Verantwortung für den Herdenschutzhund vom Hundehalter auf den Alpwirt übergeht oder nicht.
3. Der Hundehalter befindet sich nicht vor Ort bei der Herde. Der Alpwirt, der das Sömmerungsgebiet bewirtschaftet, ist ebenfalls nicht bei der Herde. Stattdessen steht ein Hirt im Einsatz, der mit dem Herdenschutzhund bei der Herde ist. Bei dieser Dreieckskonstellation stellt sich die Frage, ob die Verantwortlichkeit für den Herdenschutzhund vom Hundehalter zwar nicht auf den Alpwirt, aber stattdessen auf den im Sömmerungsgebiet anwesenden Hirten übergeht oder nicht. Je nach Situation ist eine mehrfache Halter-schaft oder eine Einstufung des Hirten als Hilfsperson zu prüfen.¹⁴²

Massgebend sind letztlich stets die *Umstände im konkreten Einzelfall*, respektive ob eine Person zu dem Herdenschutzhund in einem Tierhalter-Verhältnis steht.¹⁴³ In der Regel sollte auch jeder Alpbetrieb über eine Haftpflichtversicherung verfügen, in der Tierunfälle eingeschlossen sind. So kann der Herdenschutzhundehalter seine finanziellen Risiken mindern. Wird die Haftbarkeit des Tierhalters bejaht, kommt diese Versicherung zum Tragen.

¹⁴² Dazu im Detail BÜTLER, Herdenschutzhunde (Fn. 6), Rz. 176 f.

¹⁴³ Dazu im Detail BÜTLER, Herdenschutzhunde (Fn. 6), Rz. 170 ff.

E. Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Die Gesetzgebung im Bereich des *Strafrechts* und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes (Art. 123 Abs. 1 BV). Die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht¹⁴⁴ bleibt den Kantonen vorbehalten, soweit dieses nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (Art. 335 Abs. 1 Strafgesetzbuch, StGB).¹⁴⁵ Bei durch Herdenschutzhunde verursachten Unfällen kommen grundsätzlich die *Tatbestände* vorsätzliche (Art. 111 StGB) oder fahrlässige (Art. 117 StGB) Tötung, einfache (Art. 123 Ziff. 1 StGB), schwere (Art. 122 StGB) bzw. fahrlässige (Art. 125 StGB) Körperverletzung und Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) in Frage. Je nachdem, ob es sich um ein Antragsdelikt (Art. 30 ff. StGB) handelt oder um ein Officialdelikt, wird die Tat nur auf Strafantrag hin oder von Amtes wegen verfolgt. In der Regel steht ein fahrlässiges Antragsdelikt zur Diskussion (bei leichten Schnapp- oder Beissvorfällen).

VIII. Fallbeispiele zu Beissvorfällen mit Herdenschutzhunden

A. Vorfall ausserhalb der Schafweide

1. Sachverhalt

Vorauszuschicken ist, dass der Sachverhalt nicht ganz geklärt werden konnte. Der Landwirt X. im Entlebuch (Kanton Luzern) hielt ca. 250 Schafe, zu deren Schutz er zwei Herdenschutzhunde einsetzte. An der Schafweide führte ein viel begangener Güterweg vorbei, der nicht als Wanderweg gekennzeichnet war. Der Landwirt X. hatte einen Holzzaun von 1,2 m Höhe mit Knotengitter und Elektrolitze um die Weide ziehen lassen und neun offizielle Hinweistafeln betreffend den Einsatz von Herdenschutzhunden angebracht.

¹⁴⁴ Übertretungen sind Taten, die mit Busse bedroht sind (Art. 103 StGB).

¹⁴⁵ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).

Am 24. Februar 2012 übersprang bei hoher Schneelage einer der Herdenschutzhunde den Zaun und verliess die Weide, vermutlich wegen einem ihm bekannten Hund. Der Herdenschutzhund spielte daraufhin mit dem ihm bekannten Hund auf einer anderen Weide, ca. 300 m von der Schafweide entfernt. Ein weiterer, unangeleiteter Dritthund überraschte den Herdenschutzhund von hinten. Der Dritthund erlitt durch Bisse des Herdenschutzhundes leichte Verletzungen.

2. Verwaltungsverfahren

Der behandelnde Tierarzt meldete den Hundebiss beim Veterinärdienst des Kantons Luzern. Dieser verfügte daraufhin, die Schafweide müsse so umzäunt werden, dass der Herdenschutzhund nicht entweichen könnte. Der Herdenschutzhund sei zudem ständig zu beaufsichtigen, wenn er nicht auf der Schafweide sei. Das in der Nähe der Weide gelegene Kinderferienheim müsse über die Haltung von Herdenschutzhunden in Kenntnis gesetzt und über korrekte Verhaltensweisen gegenüber den Hunden informiert werden. Die angeordneten Massnahmen seien sofort umzusetzen, ansonsten bei einem erneuten Vorfall der betreffende Herdenschutzhund eingezogen und anschliessend fremdplatziert oder eingeschläfert werden könne. Bei Zuwiderhandlung gegen diese Verfügung wurde dem Landwirt X. eine Busse angedroht. Einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

Der durch die Verfügung beschwerte Landwirt X. reichte beim Kantonsgericht Luzern Beschwerde ein. Er machte geltend, die Feststellung des Sachverhaltes sei unrichtig und unvollständig. Es läge eine unrichtige Rechtsanwendung, hauptsächlich verschiedener bundesrechtlicher Normen und eine Ermessensüberschreitung vor. Die angeordneten Massnahmen seien bundesrechtswidrig, willkürlich und unverhältnismässig.

Die Beschwerdeinstanz hielt in der Folge fest, die Umstände des konkreten Beissvorfalles seien ungenügend abgeklärt und der Sachverhalt unvollständig erstellt worden. Die umfassende Abklärung der Umstände eines Beissvorfalles sei für die Einschätzung der Gefährlichkeit eines Hundes jedoch unabdingbar. Eine im Effekt ausbruchsichere Umzäunung bringe sehr hohe Kosten mit sich, unterliege gegebenenfalls der Baubewilligungspflicht und würde mithin die Haltung der Herdenschutzhunde überflüssig werden lassen, da auch Grossraubtiere einen solchen Zaun nicht mehr überwinden könnten. Die Androhung von Einziehung und Einschlä-

fern des Hundes sei unverhältnismässig, da die Gefährlichkeit des betreffenden Herdenschutzhundes nicht erwiesen sei. Im Gegenteil: Ein vom Beschwerdeführer Landwirt X. eingereichtes Kurzgutachten attestiere dem betreffenden Herdenschutzhund Ausgeglichenheit und Wesenssicherheit. Von einem Herdenschutzhundehaltenden könne auch nicht erwartet werden, dass die Hunde während den in der Regel seltenen und bloss kurzen Zeitspannen, in denen sie sich ausserhalb der Schafweide aufhalten, ständig beaufsichtigt würden.

Zudem gelte es zwischen der Sicherheit für Menschen und Tiere zu unterscheiden. Gemäss Art. 77 TSchV sei der spezielle Einsatzzweck von Herdenschutzhunden zu berücksichtigen. Eine Abwehr fremder, die Herde gefährdender Tiere sei faktisch unmöglich, ohne diese Tiere zu gefährden. Bei bundesrechtskonformer Auslegung des kantonalen Hundegesetzes sei bei der Beurteilung der Verantwortlichkeit des Hundehalters eine einsatzzweckbedingte Gefährlichkeit der Herdenschutzhunde gegenüber fremden Tieren in jedem Fall gebührend zu berücksichtigen. Angeordnete Massnahmen dürften nicht dazu führen, dass ein sinnvoller und sorgfältiger Einsatz von Herdenschutzhunden verunmöglicht würde. Die vorliegend angeordneten Massnahmen seien insgesamt unverhältnismässig. Es stehe der Vorinstanz offen, andere Massnahmen anzuordnen, sofern diese mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar seien. Die Beschwerde wurde schliesslich vollumfänglich gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben.¹⁴⁶

B. Vorfall auf winterlichem Hofgelände

1. Sachverhalt

Auch in diesem zweiten Beispielfall konnte der Sachverhalt nicht gänzlich geklärt werden. Am 15. Januar 2015 gegen 10 Uhr morgens waren im Gebiet Sörenberg (Kanton Luzern) ca. 250 Schafe des Beschuldigten Landwirtes Y. draussen vor dem Stall. Vier Herdenschutzhunde bewegten sich frei auf dem Gelände. Der Sohn des Nachbarn Z. pflügte auf dem Grundstück des Landwirtes Y. Schnee. Der Hund des Nachbarn Z. folgte dabei

¹⁴⁶ Vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern V12188_1 vom 28. Oktober 2013, abrufbar unter <https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve>.

unangeleint mit. Gemäss Aussage des Nachbarn Z. verfolgten zwei Herdenschutzhunde den Nachbarshund. Es kam zu einer Auseinandersetzung zwischen den Hunden, wobei der Nachbarshund von Z. schwere Bisswunden davontrug. Der Landwirt Y. war währenddessen im Stall und konnte den Vorfall nicht beobachten. Er wurde danach vom Nachbarn Z. informiert. Der Nachbarshund war so schwer verletzt, dass er getötet werden musste. Der Landwirt Y. und der Nachbar Z. einigten sich über die Schadensregelung. Der Nachbar Z. erstattete keine Anzeige.

2. Strafverfahren

Vermutlich informierte stattdessen der für das Gebiet zuständige Wildhüter die Polizei. In der Folge erstellte ein Herdenschutzhundespezialist ein Gutachten über den betroffenen Herdenschutzhund, welches dem Hund keine Verhaltensauffälligkeiten attestierte.

Am 23. Juni 2015 erliess die zuständige Staatsanwaltschaft einen Strafbefehl. Es wurde eine Busse von Fr. 300.- wegen ungenügendem Beaufsichtigen eines Hundes gemäss kantonalem Hundegesetz sowie wegen fahrlässiger Widerhandlung gegen das Tierschutzrecht (Art. 77 TSchV) verhängt. Am 6. Juli 2015 erhob der Landwirt Y. Einsprache gegen den Strafbefehl, mit umfassender Begründung. Der Sachverhalt sei nicht richtig erstellt. Der Vorfall habe sich im Zusammenhang mit dem Beschützen der Herde ereignet. Zudem sei Bundesrecht verletzt worden, da der Einsatzzweck des offiziell anerkannten und registrierten Herdenschutzhundes nicht berücksichtigt worden sei. Herdenschutzhunde hätten nicht nur im Sommer, sondern auch im Winter einen Schutzauftrag. Wichtig sei bloss, dass die Hunde nachts im Stall seien. Daran halte sich der Landwirt Y. Er wies nochmals darauf hin, dass beim betreffenden Herdenschutzhund keine Verhaltensauffälligkeiten festgestellt worden seien. Er selbst habe alle erforderlichen Kurse und Ausbildungen sowie freiwillige Kurse für Züchter besucht. Es liege mithin keine Verletzung der Sorgfaltspflicht des Landwirtes Y. vor.

Am 27. Oktober 2015 wurde der Landwirt Y. einvernommen. Am 18. Dezember 2015 erging die Einstellungsverfügung.¹⁴⁷ In der Begründung hiess es, das Verfahren werde eingestellt, da der Beschuldigte Landwirt Y.

¹⁴⁷ Diese ist nicht veröffentlicht.

den entstandenen Schaden dem Geschädigten Nachbar Z. bereits aus freien Stücken vergütet habe und insgesamt die Voraussetzungen zum Absehen von einer Strafverfolgung erfüllt seien. Die Staatsanwaltschaft liess dabei ausdrücklich offen, ob die Beaufsichtigung des Herdenschutzhundes durch den Landwirt Y. tatsächlich ungenügend gewesen war oder nicht. Aus Sicht des Herdenschutzes, insbesondere mit Blick auf allfällige zukünftige Fälle ähnlicher Konstellation, erscheint dieses Offenlassen unbefriedigend.

IX. Zusammenfassung und kritische Würdigung

In den letzten Jahren hat der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen Regelungen zum Herdenschutz erlassen. Bei der Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen kommt den Kantonen eine massgebende Rolle zu. Das BAFU fördert nur Massnahmen, welche vom betroffenen Kanton bewilligt sind. Der Einsatz von Herdenschutzhunden beruht auf Freiwilligkeit der Landwirte. Bei der Beurteilung des durch Grossraubtiere verursachten Schadens und einer allfälligen Abschussbewilligung betreffend Grossraubtiere wird der Einsatz oder allfällige Verzicht auf Schutzmassnahmen jedoch richtigerweise miteinbezogen.

Kantonale Hundegesetze dürfen einen bundesrechtskonformen Herdenschutz nicht verhindern. Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht im Einzelfall vor. Dennoch stellen sich in der Praxis schwierige Auslegungsfragen. Nicht selten müssen sich Herdenschutzhundehalter gegen verwaltungs- und/oder strafrechtliche Sanktionen auf dem Rechtsweg wehren.

Von Bedeutung sind bei der Beurteilung der Sorgfaltspflichtverletzung eines Herdenschutzhundehalters die Einhaltung der für Hundehalter künftig geltenden Richtlinien des BAFU und allfällige Ratgeber von Fachverbänden. Massgebend sind letztlich immer die konkreten Umstände im Einzelfall.

Mit den auf politischer Ebene momentan vonstattengehenden, rasanten Entwicklungen im, beziehungsweise gegen den Naturschutz und dem ungewissen Ausgang diverser den Herdenschutz betreffenden politischen Diskussionen, ist kaum absehbar, wo dies den Herdenschutz mit all seinen Facetten am Ende tatsächlich hinführen wird. Ein Ausbau des Einsatzes

von Herdenschutzhunden scheint zwar im Vergleich eher unwahrscheinlicher, ist aber, zumindest noch, theoretisch genauso möglich wie eine faktische Abschaffung desselben.

Ein sachgerechter, durchdachter und v.a. wirksamer Herdenschutz dient im Ergebnis sowohl der Landwirtschaft als auch dem Artenschutz, indem durch ihn eine von Grossraubtieren verursachte Dezimierung der Nutztierbestände verringert wird. Eine solche Verringerung der Vorfälle dürfte die Duldung seitens Bevölkerung und Landwirten gegenüber den geschützten Grossraubtieren fördern. Und eben diese Duldung ist unserer Meinung nach wohl der dringend benötigte Schlüssel zum Nebeneinanderbestehen von Mensch und Grossraubtieren.