«Das ist eine politische Frage, keine biologische»

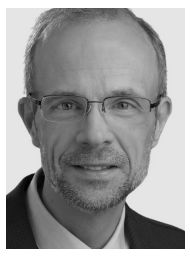
Der Rechtsprofessor Roland Norer bezeichnet die Wolfspolitik von Bundesrat Rösti als führend im Alpenraum

Herr Norer, der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat vor kurzem in einem Urteil gegen die Tiroler Landesregierung den strengen Wolfsschutz bestätigt. Hat der Entscheid Auswirkungen auf die Schweizer Wolfspolitik?
Nein, zumindest keine direkten. Der Entscheid bestätigt im Grundsatz die für die EU-Länder geltende bisherige Auslegung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.

Diese fusst aber auf der sogenannten Berner Konvention, einem völkerrechtlichen Vertrag zum Schutz wildlebender Tiere, den auch die Schweiz mitunterzeichnet hat.
Das schon. Aber die Schweiz ist als Nicht-EU-Mitglied – sagen wir – «freier» in deren Umsetzung. Die EU übt sich mit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und vor allem deren restriktiver Auslegung durch Europäische Kommission und EuGH quasi in einer artenschützerisch motivierten Selbstgeisselung. Für die Schweiz ist der EuGH-Entscheid nicht bindend.

In Ihrem neuen Buch weisen Sie darauf hin, dass die eidgenössischen Räte schon vor über zehn Jahren beschlossen haben, aus der Berner Konvention auszutreten, der Bundesrat die entsprechende Motion aber nie umgesetzt hat.
Die Motion des Walliser Ständerats Jean-René Fournier hatte verlangt, aus der Konvention aus- und dann wieder einzutreten. Weil die Schweiz nur so den Vorbehalt hätte anbringen können, den Schutzstatus des Wolfs zu senken.

Dieses Vorgehen wird unter Wolfsgegnern in Bundesbern nach wie vor herumgereicht. Wäre es Ihrer Meinung nach erfolgversprechend?
Rechtstheoretisch ist ein Aus- und Wiedereintritt mit Vorbehalten möglich – in der Praxis würde so ein Unterfangen aber wohl viel Zeit benötigen. Eine Rückstufung des Status in der Berner Konvention von «streng geschützt» auf «geschützt», wie er mittlerweile von der EU-Kommission selbst gefordert wird, wäre da wohl zielführender. Wobei: Derzeit scheint sich hierfür keine Mehrheit abzuzeichnen.



PD

Roland Norer
Professor
für öffentliches Recht

Dabei hat ein Wolf das Pony der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen gerissen.
Es sind zunächst die Umweltminister der EU-Länder, die über eine Senkung des Wolfsschutzes entscheiden würden. Und diese vertreten oft eher linksgrüne Parteien wie etwa in Deutschland oder Österreich, oder sie sind erst gar nicht betroffen. In Irland gibt es keine Wölfe, aber der dortige Umweltminister ist nicht für eine Lockerung des Artenschutzes zu haben. Dazu kommen Länder wie etwa Estland, die beim Eintritt in die Berner Konvention Vorbehalte geltend gemacht haben und ihre eigenen Wolfsbestände entsprechend regulieren. Gleichzeitig verwehren sie anderen Ländern das gleiche Recht. In der Wolfspolitik ist es mit der europäischen Solidarität oft nicht weit her.

Die proaktive Wolfsregulierung, wie es die Schweiz nun macht, ist demnach kein Sonderweg?
Es gibt kein Land mit bedeutenden Wolfsvorkommen, das nicht reguliert – wenn dies auch auf ganz unterschiedliche Art und Weise geschieht. In den skandinavischen Ländern wird nach dem Erreichen einer bestimmten Mindestzahl resolut eingegriffen. In Finnland zum Beispiel mit seinen über 300 000 Quadratkilometern gibt es etwa gleich viele Wölfe wie in Südtirol, das knapp 7500 Quadratkilometer gross ist.

Der Staat lässt sich den Wolfsschutz viel kosten. Für das nächste Jahr sind rund 13 Millionen Franken budgetiert. MICHAEL BUHOLZER / KEYSTONE

Die links-grünen Umweltverbände kritisieren ja vor allem die Mindestzahl von zwölf Wolfsrudeln, die der Bundesrat unter Federführung von Albert Rösti schweizweit neu festgelegt hat. Die Bauern wollten viel weniger. Wer hat recht?
Grenzwerte wie in der Chemie gibt es hier nicht. Wildtierbiologen sagen, dass niemand eine einzig richtige Ober- und Untergrenze bestimmen kann, ab wie vielen Rudeln genau die Reproduktion entscheidend gedrosselt würde – beziehungsweise ab wann die Bestände gefährdet wären. Rösti hat offensichtlich den «Social Carrying Capacity»-Ansatz gewählt. Wie gross ist die sozialverträgliche Anzahl Wolfsrudel in einer dichtbesiedelten Kulturlandschaft, wo zahlreiche Interessen aufeinanderstossen? Das ist eine politische Frage, keine biologische.

Das heisst, die zwölf Rudel sind genauso approximativ festgelegt wie die 21 Rudel, von denen der Bundesrat noch unter Röstis Vorgängerinnen sprach?
Die 21 Rudel wurden einst in einer Studie der Alpenkonvention festgehalten. Reinhard Schnidrig, der langjährige Jagdaufseher im Bundesamt für Umwelt, war Mitglied der Arbeitsgruppe. Die geschätzte Verträglichkeit von 17 Rudeln in den Schweizer Alpen und vier im hiesigen Jurabogen gilt als fachlich korrekt – aber je nach Methodik könnte man auch auf andere Zahlen kommen.

Der Bundesrat hat sich jahrelang an einem geschätzten Richtwert orientiert?
Es ist eine Fachmeinung, auf die sich der Bundesrat immer wieder gestützt hat. Wohl auch, weil es die einzige einigermassen seriös geschätzte Zahl war. Rösti setzt nun tiefer an. Dass mit zwölf Rudeln die hiesige Wolfspopulation gefährdet sein sollte und der Bundesrat damit gegen die Berner Konvention verstösst, wie es die Kritiker monieren, sehe ich angesichts der naturgemäss fachlichen Bandbreiten nicht. Die Angemessenheit der Zahl kann und soll natürlich diskutiert werden, aber für einen klaren Rechtsverstoss ist das wohl zu wenig.

Die neue Wolfspolitik hat die Umweltverbände kreativ gemacht. Plötzlich hiess es, die Regulierung brauche es nicht, weil die Wolfspopulationen sich selbst regulierten, wenn alle Habitate besetzt seien. Oder dass Wölfe viel mehr Schäden anrichten würden, wenn sie allein herumstreunen, nachdem ihr Rudel zerschossen worden sei . . .
. . . die Wolfsbefürworter heben auch immer wieder den angeblichen Schutz vor Wildverbiss hervor, dass also die Wölfe die Rolle der Jäger übernähmen, die Rotwildbestände regulierten und dadurch die jungen Wälder gesünder seien.

Alles Legenden in der Welt der linksgrünen Nichtregierungsorganisationen?
Ich würde hier fast schon von Narrativen sprechen. Nicht, weil die Behauptungen nicht stimmen, aber nicht in der Absolutheit, wie es uns mitunter weisgemacht wird. Dazu gibt es nur Studien aus sehr weitläufigen Nationalparks in den USA. Es gibt isolierte Wölfe, die viele Nutztiere reissen, andere wiederum nicht. Und es dürfte laut einer Schweizer Studie zum Alpenraum Wälder geben, denen die Präsenz von Wölfen guttut, vielen aber nicht. In der Literatur kann man immer wieder lesen, dass es auf diesen Gebieten noch zu wenig Forschung gebe, um abschliessende Aussagen für den sehr kleinräumigen Schweizer Kontext zu machen.

> «Es gibt kein Land mit bedeutenden Wolfsvorkommen, das nicht reguliert.»

Der Wolf gilt bei vielen Naturschützern auch als Wächter der Biodiversität. Wenn man die Bilder der aufgeschlitzten Schafe und Ziegen sieht, könnte man aber auch zum gegenteiligen Schluss kommen.
Der grosse Wolfsdruck ist nicht förderlich für die ohnehin schon stagnierende Alpwirtschaft. Ich sehe keinen Mehrwert für die Biodiversität, wenn Alpweiden nicht mehr bestossen werden und verganden. Zahlreiche Naturschützer und Biologen aus der Schweiz, Deutschland und Österreich bezeichnen in der sogenannten Maienfelder Erklärung den Wolf beziehungsweise die bisherige Wolfspolitik sogar als Gefährdung für bedrohte Lebensräume.

Oberhalb von Visperterminen konnte ein Rudel im vergangenen Winter wegen Einsprachen von Pro Natura und WWF nicht reguliert werden. Nun mussten die Bauern dort 80 Hektaren einzäunen, um ihre Schafe zu sömmern. Allein das Material soll über 30 000 Franken gekostet haben. Das hat schon kafkaeske Züge.
Es gilt das Verhältnismässigkeitsprinzip im Einzelfall, und als Jurist kann ich das in diesem Fall nicht vom Büro aus beurteilen. Aber ganz generell finde ich es eine Zumutung, dass man im Alpenraum sehr lange währende Weidesysteme mit entsprechend alten Alprechten dem Wolf anpassen soll. Die Staaten betreiben einen immensen Aufwand, um dieses Tier zu schützen – auch finanziell.

2020 hat der Bund fast 20 Millionen ausgegeben für die Wölfe, für das nächste Jahr sind rund 13 Millionen Franken budgetiert. Das ist sehr wenig im Verhältnis zu den Gesamtausgaben, aber doch sehr viel für eine einzelne Tierart, die wenig Nutzen für den Menschen hat.
In Frankreich hat man berechnet, dass der Staat 80 000 Euro ausgibt pro Jahr und Wolf – darin enthalten sind etwa Monitoring, DNA-Proben, Personalaufwand, Sömmerungsbeiträge, Herdenschutzmassnahmen. Das ist sehr viel Geld, das man zum Erhalt der Biodiversität womöglich effizienter einsetzen könnte.

Die proaktive Regulierung ist ein Paradigmenwechsel in der Schweizer Wolfspolitik. Wird man es noch schaffen können, die Welle des exponentiellen Wachstums der Bestände zu brechen?
Das lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht sagen. Aber ich bin zuversichtlich, dass man es schaffen wird, die Wolfsbestände mittelfristig in den Griff zu bekommen – durch Regulation, wie bei jedem anderen Wildtier auch. Mit dem jetzt eingeschlagenen Weg ist die Eidgenossenschaft führend im Alpenraum, während unsere Nachbarn ständig in Gefahr sind, dass ihnen die EU-Kommission und der EuGH auf die Finger klopfen.

Interview: David Biner

Professor an der Universität Luzern

bin. · Professor Roland Norer ist Ordinarius für Öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums an der Universität Luzern. Mit seinem neusten Werk über den Wolf im Spannungsfeld zwischen Politik und Natur platzt der Österreicher mitten in die emotionale Debatte rund um die neue Schweizer Wolfsregulierung.

Roland Norer: Wolfsmanagement im Alpenraum, Dike-Verlag 2024.

Die Front der schwarzen Liste bröckelt

Auch Luzern will den Pranger für säumige Prämienzahler abschaffen

ERICH ASCHWANDEN

Die Politik erfindet immer wieder Instrumente, die bei ihrer Einführung als das Ei des Kolumbus angesehen werden. Oft erweisen sich diese Ideen in der Praxis als wenig tauglich, sind aber kaum mehr aus der Welt zu schaffen. Ein Beispiel dafür ist die Liste säumiger Prämienzahler (LSP). Wer auf dieser Liste landet, bekommt von der Krankenkasse nur noch die Kosten für Notfallbehandlungen erstattet.

Nach verschiedenen anderen Kantonen will nun auch die Luzerner Regierung diese schwarze Liste abschaffen. Den Anstoss dazu hat der SP-Nationalrat David Roth gegeben, der während seiner Amtszeit als Kantonsrat einen entsprechenden Vorstoss eingereicht hatte.

Nutzen ist nicht belegt

Die Regierung begründet ihren Entscheid mit einem Kantonsvergleich der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) aus dem Jahr 2022. Die bisher unveröffentlichte Studie zeige «nicht eindeutig auf, dass diese Liste ein erfolgreiches Instrument ist, um die Zahl der säumigen Prämienzahlenden zu reduzieren», hält der Regierungsrat fest. Die Zahl der Verlustscheine über Prämien und Kostenbeteiligungen werde mutmasslich durch mehrere Faktoren beeinflusst. So etwa von der Altersstruktur, der Erwerbsbeteiligung und der finanziellen Situation der Bevölkerung.

Ein Grund für die Abschaffung sind für Luzern auch die Finanzen. So verursacht die LSP dem Kanton einen jährlichen Gesamtaufwand von fast 60 000 Franken. Die Kosten würden durch höhere Sicherheitsanforderungen und entsprechende IT-Anpassungen künftig deutlich steigen. Zudem seien kurzfristig Investitionen von 200 000 Franken nötig. «Aufgrund der Tatsache, dass der direkte Nutzen der LSP in all den Jahren nicht abschliessend und faktenbasiert nachgewiesen werden konnte, ist davon auszugehen, dass dieser in einem ungünstigen Verhältnis zu den Kosten steht», bilanziert der Regierungsrat.

Sollte das Luzerner Parlament dieser Argumentation folgen und die schwarze Liste abschaffen, läge es damit im Trend. In den vergangenen Jahren haben die Kantone Graubünden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen und Zug dieses Instrument wieder abgeschafft. Die Begründungen waren überall ähnlich: einerseits wegen des fehlenden Nutzens, andererseits wegen der Gefahr, dass den auf der Liste aufgeführten Personen die notwendige medizinische Grundversorgung verweigert werden könnte.

Diese Kritik wurde unter anderem durch einen Fall im Kanton Graubünden ausgelöst. In Chur starb 2018 ein an Aids leidender Mann. Ihm wurde zweimal die Bezahlung einer lebenswichtigen Therapie verweigert, weil er von seiner Krankenversicherung betrieben wurde und deshalb auf der schwarzen Liste stand.

Ursprung im Thurgau

Gescheitert sind Versuche der Abschaffung auf Bundesebene. 2021 beantragte der Bundesrat, den Kantonen das Recht zu entziehen, eine Liste der säumigen Prämienzahler zu führen. Das Parlament lehnte dies vor allem aus föderalistischen Gründen ab. Trotzdem bricht ein Kanton nach dem anderen aus der Phalanx aus.

Vorerst unbestritten ist das Instrument nur noch in den Kantonen Aargau, Tessin und Thurgau. Der Kanton Aargau hat vor zwei Jahren sein Regime immerhin etwas gelockert. Im Kanton Thurgau wurde letztmals über eine Abschaffung im Jahr 2023 diskutiert. Doch SP und Grüne scheiterten im bürgerlich dominierten Kantonsparlament mit dieser Forderung. Dies nicht zuletzt deshalb, weil der Thurgau die schwarze Liste erfunden und damit andere Kantone auf die Idee gebracht hat, den gleichen Weg zu gehen. Eine Abschaffung wäre ein Eingeständnis des Scheiterns der eigenen Idee, die immer weniger Anhänger hat.