

Interview: Norbert Zengaffinen und Rebecca Schüpfer

Herr Norer, das Departement von Albert Röstli vertritt den Standpunkt, dass zwölf Wolfsrudel in der Schweiz genügen, damit der Wolf in der Schweiz überlebensfähig bleibt. Dagegen haben die Umweltorganisationen «CH Wolf» und «Avenir Loup Lynx» bei der Berner Konvention Beschwerde eingereicht. In der Schweizer Wolfspolitik lag vor der Ära Röstli die Mindestzahl von Rudeln bei 20. Wie schätzen Sie diesen Rechtsstreit ein?

Dazu muss man wissen, wie die Zahl von 20 Wolfsrudeln zustande kommt. Sie basiert auf einer wildbiologisch-wissenschaftlichen Studie einer Arbeitsgruppe der Alpenschutzkonvention aus dem Jahr 2016. Basierend auf den Erkenntnissen dieser Studie wurde für jedes Land im gesamten Alpenraum die Anzahl Rudel festgelegt, die für ein Überleben des Wolfes notwendig sind. Für die Schweiz bedeutet dies 17 Rudel verteilt auf die Schweizer Alpen, dazu kommen noch drei Rudel im Jura. Diese Studie ist bis heute die einzige zu diesem Thema. In parlamentarischen Vorstößen hat der Bundesrat jeweils geantwortet, dass es diese 20 Wolfsrudel brauche.

Sind die 20 Rudel also sakrosankt?

Nein. Würde man eine solche Studie heute bzw. mit anderer Methodik durchführen, kämen wohl alle auf verschiedene Zahlen. Das zeigt, dass es nicht die eine Wahrheit gibt. Wenn man die Zahl hinterfragt, hätte das Endergebnis möglicherweise auch 15 oder 13 sein können.

Sie glauben also, dass die Umweltverbände mit ihrer Klage auf verlorenem Posten stehen.

Das ist offen. Der Bundesrat hat die Zahl von 20 Wolfsrudeln als Antwort auf politische Vorstöße aus dem Parlament mehrfach bestätigt. Und auch die Regierungskonferenz der Gebirgskantone hat die Zahl von 20 Rudeln übernommen. Weil es eben keine andere Studie gibt. Das Departement Röstli hat aber diesen Spielraum genutzt und die notwendige Anzahl Rudel aufgrund der Sozialverträglichkeit auf zwölf reduziert. Das zeigt, dass es letztlich eine politische Entscheidung ist, wie viele Rudel man im Alpenraum dulden will.

Falls sich die Umweltorganisationen durchsetzen, schlägt der Walliser Nationalrat Philipp Matthias Bregy vor, aus der Berner Konvention auszutreten und mit Vorbehalten wieder beizutreten. Wäre das wirklich so einfach?

Man muss wissen, dass die Berner Konvention keinen Gerichtshof in Strassburg hat, der Länder verteilen kann. Die Schweiz kann höchstens gerügt werden, was politische Konsequenzen nach sich zöge, die man politisch aushalten kann, wenn man will. Dass die Schweiz aus der Berner Konvention austreten soll, hat das Parlament bereits 2012 mit der Motion Fournier beschlossen. Nur hat der Bundesrat diesen Auftrag nie umgesetzt. Insbesondere mit dem Argument, es sei unverhältnismässig, wegen des Wolfs den ganzen Artenschutz aufs Spiel zu setzen. Ein Ausstieg und ein Wiedereinstieg mit Vorbehalten ist wohl ein langwieriger Prozess. Dieser Trick klingt gut, ist aber rechtlich vermutlich wenig zielführend.

In Ihrem Buch sprechen Sie sich für Weideschutzzonen aus. Sogenannte wolfsfreie Zonen wurden in der Vergangenheit auch von bäuerlichen Kreisen im Wallis gefordert. Vergleichen Sie.

Wolfsfreie Zone heisst nicht Weideschutzzone. In einer wolfsfreien Zone könnte jeder Wolf geschossen wer-

Eidgenössische Jagdbanngebiete im Wallis als Wolfszonen nutzen?

Der Wolf wird mehr und mehr zum Spielball der Politik, der Umweltorganisationen und der Justiz. Eine Analyse zu diesem Spannungsfeld mit Rechtsprofessor Roland Norer von der Uni Luzern.



Wolfsland Wallis. 2023 wurden im Wallis über 50 neue Wölfe genetisch nachgewiesen.

Bild: DJFW

den, und das wäre nicht mit der Berner Konvention vereinbar. Viele Länder, in denen der Wolf vorkommt, sind aber mittlerweile dazu übergegangen, für bestimmte Gebiete eine Interessenabwägung zugunsten der Alpwirtschaft vorzunehmen. Gebiete, die aus topografischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht schützenswert sind, können durch verschiedene Massnahmen vor Grossraubtieren geschützt werden. Zum Beispiel durch Vergrämuungsaktionen, damit sich dort keine Rudel bilden können, oder durch erhöhten Jagddruck, damit die Beutegreifer diese Gebiete meiden. Wölfen, die diese Zonen nur durchstreifen, passiert nichts.

Könnte man im Wallis Jagdbanngebiete als Wolfszonen nutzen, aus denen Wölfe, die sie verlassen, von Wildhütern entnommen werden?

Das ist schwierig. Nach der Berner Konvention ist der Wolf in seinem natürlichen Verbreitungsgebiet geschützt. Wir wissen nicht genau, was das bedeutet, aber es gibt den gleichen Begriff im EU-Recht, und der Europäische Gerichtshof sagt dazu, der Wolf ist überall dort geschützt, wo er sozusagen natürlich vorkommt.

Kommt es auf nicht schützbaren Alpen zu Wolfsrissen, beklagen die betroffenen Nutztierhalter oft, dass die Interessen des Wolfsschutzes höher gewichtet werden als jene der Alpwirtschaft, die mit ihrer Landschaftspflege viel zur Biodiversität beiträgt. Wie können solche Alpen besser vor dem Wolf geschützt werden?

Man könnte hier das Modell der Weideschutzzonen anwenden, von dem ich gesprochen habe. Man könnte die überwiegenden öffentlichen Interessen ins Spiel bringen: Erhaltung der Alpwirtschaft, Biodiversität, Schutz vor Naturge-

fahren, Offenhaltung der Landschaft für den Tourismus und so weiter. In Regionen wie dem Oberwallis gäbe es Spielraum, die Alpwirtschaft höher zu gewichten als den Schutz des Wolfes. Aber natürlich auch für den Fall, dass dort kein Herdenschutz möglich ist.

In Ihrem Buch gehen Sie auf den «Verteidigungsschuss» ein, wenn eine Herde vom Wolf angegriffen wird. Wie beurteilen Sie die rechtlichen Grundlagen dafür?

Im Prinzip ist Frankreich das Vorbild. Dort ist es in Gebieten mit hohem Wolfsdruck möglich, mit einem Waffenschein auf angreifende Wölfe zu schießen. Man muss das aber vorher den Behörden melden und sich den Abweherschuss genehmigen lassen.

Zur Person

Prof. Dr. Dr. h.c. Roland Norer, Professor für Recht des ländlichen Raums an der Universität Luzern. Anfang Jahr ist sein Buch «Wolfsmanagement im Alpenraum – Rechtsfragen zwischen Artenschutz und Weidehaltung» erschienen.



Roland Norer, Rechtsprofessor.

Bild: zvg

Wo sehen Sie in der Schweiz Ansatzpunkte?

In der Schweiz erlauben einige kantonale Jagdrechte Selbsthilfemassnahmen, zum Beispiel beim Kormoran oder beim Fischotter. Einen Ansatz sehe ich in der Verankerung des Verteidigungsschusses im Schweizer Jagdrecht. Und dann gibt es Stimmen, die sagen, dass man den Verteidigungsschutz aus dem Eigentumsschutz oder dem strafrechtlichen Notstand ableiten kann. Man würde zwar ein geschütztes Tier töten, aber straffrei ausgehen. Ich persönlich würde aber niemandem zu diesem Vorgehen raten, da der Ausgang eines Gerichtsverfahrens in der Schweiz völlig offen ist. Die saubere Lösung wäre, den Abweherschuss auf einen angreifenden Wolf im Jagdrecht zu verankern.

Der Wolf ist mittlerweile in vielen europäischen Ländern in einem Dauerkonflikt mit den Landwirten. Und es sieht so aus, als ob jedes Land seine eigenen Abschlüsse aufstellen würden. Wie sehen Sie das?

Wir müssen unterscheiden zwischen EU-Ländern und Nicht-EU-Ländern, Staaten mit Rudeln und Staaten ohne Rudel. Alle Länder gehen völlig unterschiedlich vor, zum Beispiel unter welchen Bedingungen gerissene Nutztiere entschädigt werden oder welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Wolf geschossen werden darf. Nicht-EU-Länder wie die Schweiz und Norwegen haben deutlich mehr Spielraum, wenn es um Abschlüsse oder Bestandsregulierungen geht. Letztlich macht hier die Politik die Regeln.

In der EU gibt es Bestrebungen, den Schutzstatus des Wolfes herabzusetzen, wie dies die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen kürzlich angedeutet hat. Würde dies auch der Schweiz als Nicht-EU-Land helfen, den Umgang mit dem Wolf rechtlich zu vereinfachen?

Ja. Das EU-Recht ist die Umsetzung der Berner Konvention, so wie auch das Schweizer Jagdgesetz. Letzteres muss geändert werden, wenn auch die Berner Konvention geändert wird. Der Vorschlag von Frau von der Leyen ist, den Schutzstatus des Wolfes in der Berner Konvention herabzusetzen und dann im EU-Recht nachzuziehen. Ebenso könnte auch die Schweiz den Schutzstatus des Wolfes senken.

Diese Forderung wurde auch von der Schweiz bei der EU eingebracht.

Die Schweiz ist mit diesem Antrag allerdings bereits zweimal gescheitert. Interessanterweise hat die EU den letzten Antrag der Schweiz im November 2022 abgelehnt, um im Dezember 2023 selbst diesen Antrag zu stellen. Allerdings müssen die Umweltminister der EU-Mitgliedstaaten geschlossen zustimmen. Derzeit gibt es aber keine Mehrheit für diesen Antrag.

Wie gut nutzen Richter Ihrer Meinung nach ihren Spielraum bei Entscheidungen über die Entnahme ganzer Wolfsrudel, wie aktuell im Wallis und Graubünden?

Grundsätzlich richtet sich die Beschwerde der NGOs nicht gegen das Regulierungssystem als solches, sondern es geht darum, ob das BAFU die Bestimmungen der Jagdverordnung zum proaktiven Wolfsmanagement bei der Bewilligung der Entnahme von einzelnen Wolfsrudeln richtig ausgelegt hat. Der Handlungsspielraum des Gerichts ist also begrenzt. In den EU-Ländern kann man aber beobachten, dass die Gerichte ihren Spielraum nicht nutzen, weil sie erstens mit der Rechtsmaterie meist nicht vertraut sind und zweitens dem EU-Artenschutz so hohes Gewicht einräumen, dass sie im Zweifel immer pro Wolf entscheiden.