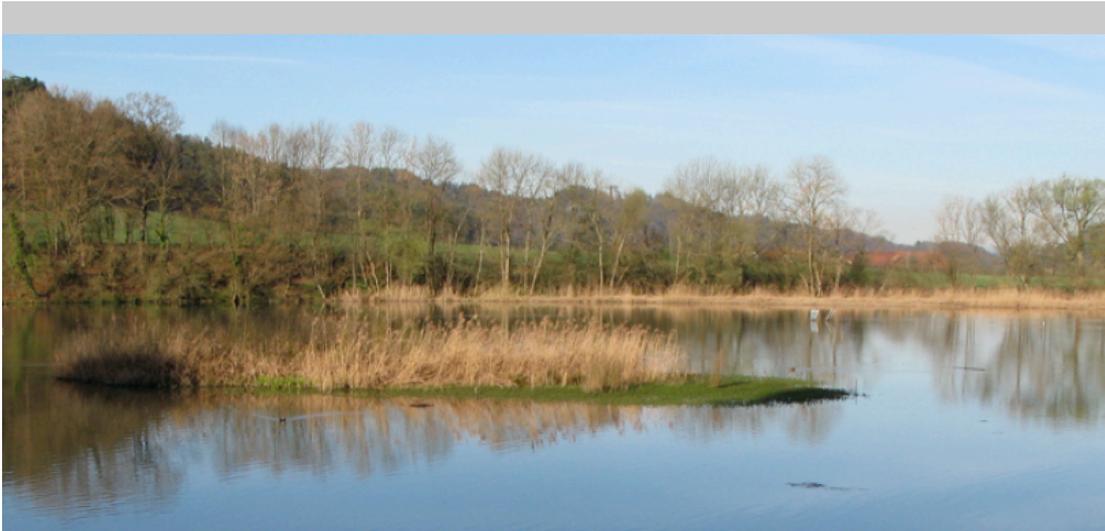


Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung AÖL

Rechtsfragen zum Vollzug des Jagdgesetzes



Bewilligungs- und Mitwirkungspraxis sowie Bundesaufgaben nach dem JSG

Gutachten

16. August 2013

Impressum

Auftraggeber:

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften

Auftragnehmer:

ecoptima, Spitalgasse 34, Postfach, 3001 Bern
Telefon 031 310 50 80, Fax 031 310 50 81
www.ecoptima.ch, info@ecoptima.ch

Bearbeitung:

Christian Kilchhofer, lic. iur., Raumplaner MAS ETH
Peter Perren, Fürspecher, M.B.L.-HSG

Begleitung BAFU:

Martin Baumann, lic. phil. nat
Roger Zufferey, lic. iur.

Inhalt

1. Einleitung	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Problemstellung	5
1.3 Zielsetzung	6
2. Rechtliche Analyse der Mitwirkungs- und Bewilligungstatbestände	7
2.1 Überblick	7
2.2 Rechtliche Qualifikation	9
2.2.1 Einleitung	9
2.2.2 Meldung, Information und Berichterstattung	10
2.2.3 Anhörung und Stellungnahme	11
2.2.4 Zustimmungserfordernis	14
2.2.5 Genehmigungserfordernis	15
2.2.6 Bewilligung	16
3. Beantwortung der Fragen	18
3.1 Rechtsnatur der Mitwirkungstatbestände und Verfügungserfordernis	18
3.3 Gültigkeitserfordernis	18
3.4 Bundesaufgaben nach Art. 2 NHG	20
3.4.1 Einleitung	20
3.4.2 Grundsätzliches zu den Bundesaufgaben im Bereich der Jagdgesetzgebung	21
3.4.3 Regulation als Bundesaufgabe	22
3.4.4 Einzelmassnahme als Bundesaufgabe	23
3.4.5 Aussetzen von einheimischen Tieren als Bundesaufgabe	25
3.4.6 Besondere Bewilligungstatbestände nach VEJ und WZVV	26
3.5 Rechtfertigung unterschiedlicher Zusammenarbeitsformen	27
3.6 Rechtfertigung unterschiedlicher Zuständigkeitsregelungen auf Bundesebene	28
3.7 Stellungnahme des BAFU nach Art. 7 Abs. 6 JSG	31
3.7.1 Einleitung	31
3.7.2 Argumente für das Einholen einer Stellungnahme des BAFU	31
3.7.3 Argumente gegen das Einholen einer Stellungnahme des BAFU	32
3.7.4 Auslegung des BAFU	34
4. Verbesserungsvorschläge	35

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Kompetenzen des Bundes

Der Bund verfügt nach Art. 79 BV¹ im Bereich der Jagd und der Fischerei über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Deshalb legt das Jagdgesetz² im Bereich der Jagd lediglich Grundsätze auf, nach denen die Kantone die Jagd zu regeln haben (Art. 1 Abs. 2 JSG). Hingegen steht dem Bund im Bereich des Arten- und Lebensraumschutzes gestützt auf Art. 78 Abs. 4 BV eine umfassende Gesetzeskompetenz zu. In diesem Bereich enthält das Jagdgesetz denn auch detaillierte Vorgaben (z.B. jagdbare Arten und Schonzeiten: Art. 5 JSG; Artenschutz: Art. 7 ff JSG). Im Bereich des Lebensraumschutzes ermächtigt das Jagdgesetz den Bundesrat, Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler (Art. 11 Abs. 1 JSG) und nationaler (Art. 11 Abs. 2 JSG) Bedeutung sowie Jagdbanngebiete (Art. 11 Abs. 2 JSG) auszuscheiden (Art. 11 Abs. 1 JSG). Der Bundesrat hat von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und die WZVV³ sowie die VEJ⁴ erlassen. Im Bereich des Umweltschutzes und des Tierschutzes verfügt der Bund gestützt auf Art. 74 bzw. 80 BV ebenfalls über umfassende Gesetzgebungskompetenzen. Einzelne Bestimmungen des Jagdgesetzes dienen auch diesen Zielen.

Vollzug durch die Kantone

Nach Art. 78 Abs. 1 BV sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Diese grundsätzliche Zuständigkeitsordnung wird zwar verschiedentlich durchbrochen, bspw. durch die zwei oben genannten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes. Klar ist aber, dass der Vollzug im Bereich des Arten- und Lebensraumschutzes und bei der Jagd überwiegend Sache der Kantone ist (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 JSG). Dieser Vollzugauftrag ist von den Kantonen entsprechend den Grundsätzen von Art. 46 BV⁵ und den spezifischen Vorgaben des Jagdgesetzes wahrzunehmen.

Bundesvollzug

In Abweichung von der kantonalen Vollzugszuständigkeit erlässt der Bund zum einen die Ausführungsbestimmungen (Art. 24 JSG). Zum anderen übernimmt der Bund die Kompetenz für eine beschränkte Anzahl Bewilligungen⁶. Zu nennen sind insbesondere die Bewilligungen nach Art. 9 JSG, für die der Bund kompetent ist, da der Vollzug an der Grenze Sache des Bundes ist und dem Bund aufgrund der Konventionen von Ramsar⁷ und

¹ Bundesverfassung vom 18. April 1999 der schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)

² Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG, SR 922)

³ Verordnung vom 21. Januar 1991 über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (SR 922.32)

⁴ Verordnung vom 30. September 1991 über die eidgenössischen Jagdbanngebiete (SR 922.31)

⁵ Art. 46 BV (Umsetzung des Bundesrechts):

¹ Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um.

² Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.

³ Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

⁶ Vgl. dazu Ziff. 2.1

⁷ SR 0.451.45

Bern⁸ sowie der CITES-Konvention⁹ gewisse Pflichten direkt auferlegt werden¹⁰. Nach Art. 25 Abs. 1 Satz 2 JSG erteilen deshalb die Kantone nur diejenigen Bewilligungen, für die nach dem Jagdgesetz nicht eine Bundesbehörde zuständig ist.

Mitwirkung des Bundes beim kantonalen Vollzug

Das Konzept der Jagdgesetzgebung beruht darauf, dass der Bund für die geschützten Arten verantwortlich ist¹¹. Dies entspricht Art. 78 Abs. 4 BV, wonach der Bund bedrohte Arten vor Ausrottung schützt. Vor allem wenn es um den Vollzug von arten- und lebensraumschutzrelevanten Bestimmungen geht, verpflichtet die Jagdgesetzgebung deshalb die Kantone, den Bund einzubeziehen bzw. den Bund in der einen oder anderen Form mitwirken zu lassen.

Die Mitwirkungstatbestände des Bundes

Das Jagdgesetz und seine Ausführungsverordnungen sehen folgende Mitwirkungstatbestände des Bundes vor (entsprechend der Intensität der Zusammenarbeit in aufsteigender Reihenfolge):

- Meldung: Pflicht des Kantons, dem Bund eine bestimmte Tätigkeit zu melden,
- Anhörung/Stellungnahme: Pflicht des Kantons, den Bund anzuhören bzw. dessen Stellungnahme einzuholen,
- Zustimmung: Zustimmungserfordernis des Bundes für eine bestimmte Tätigkeit,
- Genehmigung: Erfordernis der vorgängigen Genehmigung einer kantonalen Norm durch den Bund.

Mitwirkung der Kantone beim Bundesvollzug

Dass der Gesetzgeber die Vollzugsaufgabe der Kantone als wichtig einstuft, zeigt sich anhand der Tatsache, dass die Jagdgesetzgebung verschiedentlich auch den Bund verpflichtet, bei gewissen Vollzugsaufgaben die Kantone einzubeziehen. Dieser Einbezug umfasst insbesondere die Anhörung der Kantone vor dem Erlass von Ausführungsbestimmungen¹². Die Jagdgesetzgebung räumt den Kantonen aber über den Bereich der Gesetzgebung hinaus für den Vollzug im Einzelfall gewisse Mitwirkungsrechte ein¹³.

1.2 Problemstellung

Fragliche Rechtsnatur der Mitwirkungstatbestände

Die Rechtsnatur der verschiedenen Mitwirkungstatbestände ist teilweise unklar, insbesondere stellt sich die Frage, in welcher Form die Mitwirkung zu erfolgen hat (Verfügung, Auskunft?) und welche rechtliche Bedeutung der Mitwirkung zukommt (Gültigkeitserfordernis?). Weiter stellen sich Fragen nach der Systematik (weshalb z.B. statuiert das JSG im einen Fall einen Bewilligungstatbestand, im anderen eine Anhörungspflicht) sowie der

⁸ SR 0.455

⁹ SR 0.453

¹⁰ BBl 1983 II 1208 (Botschaft zum Jagdgesetz)

¹¹ BBl 1983 II 1212

¹² Diese Rechte sind heute zumindest teilweise auch durch das Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061) gesichert.

¹³ Bsp.: Zustimmungserfordernis der Kantone für die Aussetzung von geschützten Tieren (Art. 8 Abs. 2 JSV)

Zuordnung der Zuständigkeit (BAFU oder UVEK). Unklar ist zudem in der Praxis die Schnittstelle zu Art. 2 NHG¹⁴ und damit die Frage, ob ein bestimmter Rechtsakt dem Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 ff. NHG untersteht oder nicht.

1.3 Zielsetzung

Zu behandelnde
Themen

Das vorliegende Rechtsgutachten behandelt die nachfolgenden Themen:

- Die Mitwirkungstatbestände und Bewilligungstatbestände des Bundes nach JSG, JSV¹⁵, VEJ, WZVV und VRS¹⁶ sind rechtlich genau zu analysieren.
- Folgende Fragen sind zu beantworten:
 - Welche Rechtsnatur kommt den Mitwirkungstatbeständen des Bundes nach JSG zu?
 - In welchen Fällen ist eine formelle Verfügung des BAFU oder des UVEK erforderlich?
 - In welchen Fällen ist die Mitwirkung von BAFU oder UVEK Gültigkeitserfordernis für einen kantonalen Rechtsakt?
 - Inwiefern rechtfertigen sich unterschiedliche Mitwirkungsformen für vergleichbare Tatbestände (vgl. inbes. WZVV und VEJ)?
 - Wieso vollzieht teils das BAFU und teils das UVEK?
 - In welchen Fällen ist eine Stellungnahme des BAFU nach Art. 7 Abs. 6 JSG erforderlich?
- Weiter ist unabhängig davon, ob der Bund oder die Kantone zuständig sind, aufzuzeigen, welche Verfügungen oder andere Rechtsakte nach der Jagdgesetzgebung der Wahrnehmung von Bundesaufgaben nach Art. 2 NHG gleichkommen und nach Art. 12b Abs. 1 NHG publiziert werden müssen.
- Die Antworten sind mit konkreten Beispielen aus der Praxis zu illustrieren.
- Es sind allfällige Verbesserungsvorschläge (Klärung, Lückenfüllung, Harmonisierung, etc.) zu Händen des Gesetz- und Verordnungsgebers sowie den Vollzugsbehörden abzugeben.

Kein Gegenstand des
Gutachtens

Nicht Gegenstand der Untersuchung bilden die Mitwirkungstatbestände der Kantone beim Bundesvollzug, die Mitwirkung von weiteren betroffenen Bundesbehörden im Rahmen des Bundesvollzugs¹⁷ und die Mitwirkungspflichten der Justizbehörden¹⁸ sowie die Subventionierung kantonalen Massnahmen durch den Bund.

¹⁴ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)

¹⁵ Verordnung vom 19. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, SR 922.01)

¹⁶ Verordnung vom 30. April 1990 über die Regulierung von Steinbockbeständen (SR 922.27)

¹⁷ Bsp.: Zustimmungserfordernis des BAFU bei der Einfuhrbewilligung des BVET nach Art. 8bis Abs. 4 Bst. a JSV oder Anhörung des BAFU zum Schutz der WZVV-Gebiete wenn andere Bundesbehörden für den Vollzug zuständig sind nach Art. 6 Abs. 1^{bis} WZVV

¹⁸ Meldung des Entzugs der Jagdberechtigung nach Art. 22 JSG

2. Rechtliche Analyse der Mitwirkungs- und Bewilligungstatbestände

2.1 Überblick¹⁹

Vorbemerkung

Im Folgenden werden die Mitwirkungs- und Bewilligungstatbestände entsprechend der Zielsetzung des Gutachtens behandelt. Die Reihenfolge entspricht dabei der Intensität der Zusammenarbeitsformen.

	Tatbestand	Thema	Gesetzliche Grundlage
Meldung, Information und Berichterstattung	Meldung des Kantons an das BAFU	Jährliche Meldung im Fall von bewilligten Regulationen von geschützten Tierarten	Art. 4 Abs. 3 JSV
	Information des BAFU durch den Kanton	Information über Massnahmen gegen nicht einheimische Tiere	Art. 8 ^{bis} Abs. 5 JSV
	Meldung des Kantons an das BAFU	Jährliche Meldung des Bestands der wichtigsten jagdbaren und geschützten Tierarten, der Anzahl erlegten und eingegangenen Tiere sowie weitere Angaben	Art. 16 Abs. 1 JSV
	Berichterstattung des Kantons an das BAFU	Jährliche Berichterstattung über die Erfüllung der Aufgaben der VEJ-Wildhüter	Art. 12 Abs. 4 VEJ
	Berichterstattung des Kantons an das BAFU	Jährliche Berichterstattung über die Erfüllung der Aufgaben der WZVV-Aufseher	Art. 12 Abs. 4 WZVV
	Meldung des Kantons an das BAFU	Jährliche Bestandesmeldung bei Steinböcken	Art. 4 VRS
	Information des BAFU durch den Kanton	Jährliche Weiterleitung der Steinbockabschussdaten pro Kolonie	Art. 9 Abs. 4 VRS
Stellungnahme und Anhörung	Stellungnahme des BAFU an eine Bundesleit-	Stellungnahme zu Vorhaben des Bundes ²⁰ , die Schutzgebiete von internationaler oder nationaler	Art. 7 Abs. 6 JSG

¹⁹ vgl. dazu Ziff. 2.2.1

²⁰ Art. 7 Abs. 6 JSG ist stark auslegungsbedürftig. Siehe dazu Ziff. 3.7.

	behörde	Bedeutung beeinträchtigen	
	Anhörung des BAFU durch den Kanton	Regulierungsmassnahmen in Teilgebieten von Jagdbanngebieten mit integralem Schutz	Art. 9 Abs. 3 VEJ
	Stellungnahme des BAFU an den Kanton	Stellungnahme zu den Wahlunterlagen der Wildhüter für die Jagdbanngebiete	Art. 11 Abs. 4 VEJ
	Stellungnahme des BAFU an den Kanton	Stellungnahme zu den Wahlunterlagen der Reservatsaufseher für die WZVV-Gebiete	Art. 11 Abs. 4 WZVV
Zustimmung	Zustimmung des UVEK	Vorübergehende Verkürzung der Schonzeiten	Art. 5 Abs. 5 JSG
	Zustimmung des BAFU	Abschuss und Regulierung von geschützten Tieren ausserhalb von WZVV- und VEJ-Schutzgebieten	Art. 7 Abs. 2 ²¹ , Art. 12 Abs. 4 JSG, Art. 4 JSV
Genehmigung	Genehmigung des UVEK ²²	Kantonale Bestimmungen über die Verlängerung der Schonzeiten und die Einschränkung der Liste der jagdbaren Tiere	Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 JSG
	Genehmigung des BAFU	Genehmigung der Abschussplanung für Steinböcke	Art. 7 Abs. 3 JSG, Art. 8 Abs. 2 VRS
	Genehmigung des UVEK	Kantonale Bestimmungen zum Schutz der Tiere vor Störungen	Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 JSG
	Genehmigung des UVEK	Kantonale Bestimmungen zum Schutz der Muttertiere, Jungtiere und Altvögel	Art. 7 Abs. 5 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 JSG
	Genehmigung des UVEK	Kantonale Bestimmungen zu den Selbsthilfemassnahmen	Art. 12 Abs. 3 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 JSG

²¹ Art. 7 Abs. 2 JSG sieht an sich das Zustimmungserfordernis nur vor für den Abschuss geschützter Tiere aus Arten- und Lebensraumschutzgründen, nicht jedoch grundsätzlich für alle Massnahmen zu diesen Zwecken

²² In strittigen Fällen erteilt der Bundesrat die Genehmigung nach Art. 25 Abs. 2 JSG (Art. 61b Abs. 2 RVOG)

Bewilligung

Bewilligung durch das BVET ²³	Ein-, Durch-, Ausfuhr geschützter Arten oder Teile davon	Art. 9 Abs. 1 Bst. a JSG
Bewilligung durch das BAFU	Aussetzen geschützter Tiere	Art. 9 Abs. 1 Bst. b JSG, Art. 8 Abs. 2 JSV
Bewilligung durch das BVET ²⁴	Einführen zum Zwecke der Aussetzung von jagdbaren Tieren	Art. 9 Abs. 1 Bst. c JSG
Bewilligung durch das BAFU ²⁵	Ausnahmsweise Verwendung von verbotenen Hilfsmitteln zur Jagd	Art. 9 Abs. 1 Bst. d JSG, Art. 3 Abs. 3 JSV
Bewilligung durch das BAFU ²⁶	Ausnahme von Schutzbestimmungen des JSG für geschützte wildlebende Tiere zu Forschungszwecken und zur Markierung	Art. 14 Abs. 3 JSG, Art. 13 Abs. 2 JSV
Bewilligung durch das BVET	Einfuhr nicht einheimischer Tierarten nach Anhang 1 JSV	Art. 8 ^{bis} Abs. 2 und 4 Bst. a JSV
Bewilligung durch das BAFU	Massnahmen gegen Biber, Fischotter und Adler	Art. 10 Abs. 5 JSV
Bewilligung durch das BAFU ²⁷	Massnahmen zur Regulierung jagdbarer Arten in WZVV-Schutzgebieten	Art. 9 WZVV

2.2 Rechtliche Qualifikation

2.2.1 Einleitung

Zusammenarbeitsformen

Bei den aufgelisteten Mitwirkungs- und Bewilligungstatbeständen handelt es sich um verwaltungsrechtliche Zusammenarbeitsformen zwischen dem Bund und den Kantonen im Rahmen des Vollzugs der Jagdgesetzgebung.

²³ gemäss Art. 8 Abs. 1 Bst. d der Artenschutzverordnung vom 18. April 2007 (ASchV, SR 453)

²⁴ gemäss Art. 19 ASchV

²⁵ Sofern für wissenschaftliche Untersuchungen und für Markierungsaktionen erforderlich. In den anderen Fällen ist die Bewilligungskompetenz (im Widerspruch zu Art. 9 Abs. 1 Bst. d JSG) gemäss Art. 3 Abs. 1 JSV an die Kantone delegiert

²⁶ Sind jagdbare Tiere betroffen, ist eine Ausnahmbewilligung des Kantons erforderlich (Art. 14 Abs. 3 JSG)

²⁷ Nach Art. 11 Abs. 5 JSG wären für den Abschuss von jagdbaren Tieren in den Vogelreservaten im Grunde die Kantone zuständig.

Intensität

Die Mitwirkung darf wegen dem Grundsatz von Art. 78 Abs. 1 BV, wonach der Vollzug den Kantonen obliegt, und wegen der beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Jagdgesetzgebung (Art. 79 BV) nicht weiter gehen, als es für einen einheitlichen Vollzug oder für den Arten- und Lebensraumschutz erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber die Möglichkeit des Bundes, den Vollzug mitzubestimmen pro Bereich mit verschiedenen starken Mitwirkungsmöglichkeiten unterschiedlich ausgestaltet. Beispielsweise wirkt der Bund beim Schutz der geschützten Arten sowie der WZVV- und VEJ-Schutzgebiete stärker mit als beim generellen Artenschutz. Am stärksten ist die Möglichkeit des Bundes beim Vollzug mitzuwirken beim Bewilligungstatbestand, am schwächsten bei der Pflicht der Kantone, dem Bund nach dem Erlass einer Verfügung oder der Vornahme einer Verwaltungshandlung Meldung zu erstatten.

Grafisch kann das System der Bundeseingriffe in die kantonale Hoheit beim Vollzug des Jagdgesetzes (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 JSG) wie folgt schematisch dargestellt werden:

Im Folgenden werden die Zusammenarbeitsformen in der Reihenfolge «schwache» Intensität bis «starke» Intensität dargestellt.

2.2.2 Meldung, Information und Berichterstattung

Gegenstand

Die Melde-, Informations- und Berichterstattungspflichten verpflichten die

Tatbestand	Kantonale Vollzugshoheit im Jagdbereich
Meldung und Information	
Anhörung	
Stellungnahme	
Zustimmung	
Genehmigung	
Bewilligung	

 Intensität des Eingriffs des Bundes in die Vollzugshoheit

Kantone, dem Bund gewisse Daten zum Vollzug der Jagdgesetzgebung an den Bund weiterzuleiten. Der Bund benötigt die Daten zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion nach Art. 25 Abs. 1 JSG, insbesondere zwecks Monitoring.

Rechtsnatur

Meldung, Information und Berichterstattung sind verwaltungsinterne Akte. Gesetzlich sind sie nur verankert, da sie von den Kantonen zwingend zu

erbringen sind. Sie haben nur zwischen Bundes- und Kantonsverwaltung eine Wirkung und begründen keine Rechten und Pflichten von Privaten. Das heisst, sie stellen keine Verfügungen dar und es bestehen keine Rechtsmittel gegen sie. Von Interesse für Private können sie aber sein, da die von den Kantonen an den Bund übermittelten Daten in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes²⁸ fallen und als amtliche Dokumente grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip nach Art. 6 BGÖ unterstehen.

Form und Inhalt

Meldung, Information und Berichterstattung erfolgen formlos. Massgebend ist die Praxis der involvierten Behörden. Theoretisch kann ein Kanton dem BAFU seine Daten per Telefon weitergeben. Aus Sicht des Kantons empfiehlt sich aber der schriftliche Transfer oder zumindest ein E-Mail – dies erleichtert ihm den Nachweis, dass und mit welchem Inhalt er die Meldung ausgeführt hat.

Der Inhalt der Meldung, Information und Berichterstattung ergibt sich aus den massgebenden gesetzlichen Vorschriften. Währendem Art. 4 Abs. 3 JSV, Art. 8^{bis} Abs. 5 JSV, Art. 4 VRS und Art. 9 Abs. 4 VRS ziemlich klar festlegen, welche Informationen dem Bund weiterzuleiten sind, erscheint Art. 16 Abs. 1 JSV insofern konkretisierungsbedürftig, als er vom «Bestand der wichtigsten jagdbaren und geschützten Tierarten» spricht.

Folgen der Pflichtverletzung

Kommt ein Kanton seiner Melde-, Informations- oder Berichterstattungspflicht nicht nach, hat dies für ihn keine unmittelbaren Rechtsfolgen. Das BAFU kann die Meldung, die Information oder den Bericht lediglich unter Hinweis auf die gesetzliche Grundlage schriftlich (wiederholt) einfordern und versuchen, politisch Druck zu machen. Die gängigen Massnahmen des Verwaltungszwangs²⁹ sind auf Private zugeschnitten und bedürfen im Übrigen einer vollstreckbaren Verfügung. Repressive Massnahmen wie beispielsweise die Kürzung der Bundessubventionen für den Jagdbereich oder deren Androhung kommen mangels rechtlicher Grundlage nicht in Frage.

2.2.3 Anhörung und Stellungnahme

Gegenstand

Die Anhörung ist ein wichtiges und verbreitetes verwaltungsrechtliches Partizipationsrecht. Sie dient gemeinhin der Wahrung des rechtlichen Gehörs von Privaten nach Art. 29 Abs. 2 BV. Nach Art. 30 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes³⁰ hört die Behörde die Partei an, bevor sie verfügt. Das heisst, sie gibt ihr die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum vorliegenden Sachverhalt abzugeben. Nach Art. 32 Abs. 1 VwVG würdigt die Behörde, bevor sie verfügt, die Stellungnahme. In der Begründung zur Verfügung (Art. 35 Abs. 1 VwVG) ist die Stellungnahme der Partei und die Würdigung der Stellungnahme durch die Behörde in geeigneter Form wiederzugeben.

²⁸ Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3)

²⁹ Ersatzvornahme, Beschlagnahmung, disziplinarische Massnahmen, Verwaltungsstrafen etc.

³⁰ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021)

Anhörung des BAFU = Möglichkeit des BAFU, Stellung zu nehmen	Die Anhörung beinhaltet vorliegend die Möglichkeit des BAFU, zu einem vom Kanton unterbreiteten Sachverhalt innert einer gewissen Frist Stellung zu nehmen. Das BAFU ist zwar nicht Partei. Es wird ihm als Aufsichtsbehörde aber auf gesetzlichem Weg ein spezielles Partizipationsrecht eingeräumt. Das BAFU ist im Rahmen der Anhörung nicht verpflichtet, sich inhaltlich zu äussern. Es kann auch auf eine Stellungnahme verzichten. Eine Partizipationspflicht besteht also nicht.
Unterschied Stellungnahme - Anhörung	Diejenigen Fälle, in denen explizit eine Stellungnahme des BAFU gefordert ist ³¹ , stellen qualifizierte Anhörungen dar. Der Kanton ist in diesen Fällen nicht nur verpflichtet, dem BAFU Gelegenheit zu geben, Stellung zu nehmen, sondern er muss die Stellungnahme des BAFU einholen. Das BAFU wiederum kann im Einzelfall bspw. mangels Relevanz des Sachverhalts oder aus politischer Rücksichtnahme nicht auf eine Stellungnahme verzichten, sondern es muss sich äussern. Bei der Stellungnahme des Bundes liegt also der stärkere Eingriff in die Vollzugshoheit vor als bei der Anhörung des Bundes (vgl. dazu die Grafik unter Ziff. 2.2.1).
Rechtsnatur	Stellungnahmen im Rahmen von Anhörungen nach der Jagdgesetzgebung sind verwaltungsinterne Akte. Sie haben nur zwischen Bundes- und Kantonsverwaltung eine Wirkung und begründen keine Rechten und Pflichten von Privaten, auch nicht von Schutzorganisationen. Das heisst, sie stellen keine Verfügungen dar und es bestehen keine Rechtsmittel gegen sie ³² . Die Anhörung ist aber ein gesetzlicher vorgeschriebener Verfahrensschritt und die Stellungnahme muss aber wie oben dargelegt vom Kanton in seinem nachgelagerten Entscheid in die Begründung aufgenommen werden.
Form und Inhalt	Es existieren keine Formvorschriften für die Anhörung. Theoretisch kann der Kanton dem BAFU mündlich Gelegenheit zur Stellungnahme geben und das BAFU kann sich dem Kanton gegenüber mündlich äussern. Da die Verfahren schriftlich geführt werden, wird in der Praxis auch die Anhörung auf schriftlichem Weg durchgeführt. Es empfiehlt sich aus Gründen der Beweissicherung, sowohl das Anhörungsschreiben wie auch die Stellungnahme eingeschrieben zu verschicken.

Zum Inhalt der Stellungnahme sind ebenfalls keine Vorgaben vorhanden. Aus Sicht des BAFU sind klare Anträge mit Begründungen sinnvoll. Diese gewährleisten, dass die Stellungnahme eine gewisse Wirkung entfaltet. Notwendig ist dies aber aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht. Ist eine Stellungnahme des BAFU explizit vorgeschrieben, kann der Kanton vom BAFU keine ausführliche Stellungnahme mit Anträgen erwarten. Eine kurze summarische Beurteilung oder Bewertung durch das BAFU zum unterbreiteten Sachverhalt ist ausreichend. Es genügt, wenn der Kanton dieser Äusserung zumindest implizit entnehmen kann, ob und allenfalls unter

³¹ Bsp. Art. 7 Abs. 6 JSG, wonach für Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, die Stellungnahme des Bundesamtes einzuholen ist.

³² Häfelin/Müller/Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, N. 875

welchen Auflagen das BAFU mit dem beabsichtigten Vorhaben einverstanden ist. Eine ausführlichere oder begründete Stellungnahme von Seiten des BAFU ist nicht erforderlich. Die Abklärung der Umweltverträglichkeit des Vorhabens und die Begründung des Entscheids ist Sache des Kantons.

Folgen der Pflichtverletzung

Die Anhörung bzw. die Stellungnahme des BAFU sind gesetzlich vorgeschrieben. Das heisst, wenn ein Kanton ohne vorgängige Anhörung des BAFU bzw. ohne Stellungnahme des BAFU verfügt, ist der Entscheid mit einem Verfahrensfehler behaftet. Da Verfahrensfehler einfach nachzuweisen sind, wird der Entscheid damit anfällig für Beschwerden.

Es handelt es sich aber nicht um einen schwerwiegenden Verfahrensfehler der zwingend zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt³³. Das Versäumnis kann im Rechtsmittelverfahren nachgeholt und die Partizipation des BAFU so nachträglich erreicht werden, ohne dass der beschwerdeführenden Partei daraus ein wesentlicher Nachteil erwächst. Der Verfahrensmangel wird dann als geheilt erachtet. Eine solche Heilung setzt voraus, dass die Rechtsmittelinstanz über die volle Prüfungsbefugnis verfügt, was aber im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren regelmässig der Fall ist. Ergibt sich aufgrund der nachträglichen Anhörung des BAFU aber, dass der Entscheid des Kantons materiell fehlerbehaftet war, erhöht dies die Chancen der Beschwerde natürlich erheblich.

Behördenbeschwerde des BAFU

Das BAFU kann in denjenigen Fällen, die eine Bundesaufgabe darstellen³⁴, gestützt auf Art. 12g NHG mit einer Behördenbeschwerde gegen einen Kanton vorgehen, der entgegen der Stellungnahme des BAFU verfügt. Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrenrecht des jeweiligen Kantons. Zwar sind Entscheide, die einer Bundesaufgabe gleichkommen, nach Art. 12b NHG zu publizieren. Für die Wahrnehmung seines Beschwerderechts ist das BAFU aber in der Praxis auf Informationen aus den Kantonen angewiesen - das BAFU kann unmöglich regelmässig alle kantonalen Amtsblätter sichten. Wichtig ist, dass die entsprechende kantonale Beschwerdefrist erst ab dem Zeitpunkt gilt, in dem das BAFU vom fraglichen kantonalen Entscheid Kenntnis erhält. Eine Mitteilungspflicht für bestimmte kantonale Verfügungen, wie sie beispielsweise Art. 27 Abs. 2 NHV³⁵ vorsieht, existiert in der Jagdgesetzgebung nicht.

³³ Fehlerhafte Entscheide sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel einer Entscheidung führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht (BGE 133 II 366 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 129 I 361 E. 2.1). Verpasst es ein Kanton, die Zustimmung des Bundes einzuholen, kann bei diesem Versäumnis nicht von einem krassem Verfahrensfehler ausgegangen werden. Die Praxis ist sehr zurückhaltend bei der Annahme von Nichtigkeit bei Verfahrensfehlern. Nichtigkeit wird nur bei ganz gewichtigen Verfahrensfehlern, die ohne Weiteres erkennbar sind, angenommen (Häfelein/Müller/Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, N. 965).

³⁴ Bei Entscheiden nach Art. 4 JSV betreffend die Regulation von geschützten Arten liegt grundsätzlich eine Bundesaufgabe vor, vgl. dazu Ziff. 3.4.3

³⁵ Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1)

2.2.4 Zustimmungserfordernis

Gegenstand	<p>Das Zustimmungserfordernis beinhaltet die Pflicht des Kantons, vor seiner Entscheid die Zustimmung des BAFU einzuholen. Es handelt sich dabei also um eine Art qualifizierte Form der Anhörung. Im Gegensatz zum Anhörungsverfahren muss das BAFU sich äussern, das heisst seine Zustimmung entweder gewähren oder verweigern, allenfalls mit Bedingungen und Auflagen. Allerdings genügt auch hier eine summarische Äusserung.</p>
Rechtsnatur	<p>Zustimmungen sind wie Stellungnahmen verwaltungsinterne Akte und begründen keine Rechten und Pflichten von Privaten. Das heisst, sie stellen keine Verfügungen dar und es bestehen keine Rechtsmittel gegen sie³⁶. Auch wenn die Zustimmung oder die Verweigerung des BAFU als kontrovers betrachtet wird und hohe Wellen wirft, kann bspw. eine Schutzorganisation erst den nachgelagerten kantonalen Entscheid anfechten.</p> <p>Die Einholung einer Zustimmung ist ein gesetzlicher vorgeschriebener Verfahrensschritt und die Zustimmung muss vom Kanton in seinem Entscheid in die Begründung aufgenommen werden.</p>
Form und Inhalt ³⁷	<p>Es existieren keine Formvorschriften. In der Praxis erfolgt die Zustimmung schriftlich. Es empfiehlt sich aus Gründen der Beweissicherung insbesondere die Verweigerung einer Zustimmung eingeschrieben zu verschicken.</p> <p>Zum Inhalt der Zustimmung sind ebenfalls keine Vorgaben vorhanden. Klar ist aber, dass das BAFU sich positiv oder negativ zum geplanten Vorhaben äussern muss. Da die Zustimmung materiell konstitutiv für den kantonalen Entscheid ist, ist eine Begründung durch das BAFU empfehlenswert. Diese wird vom Kanton zumindest teilweise in den Entscheid zu übernehmen sein. Eine Begründung ist insbesondere zu empfehlen, wenn die Zustimmung nur unter Bedingungen und Auflagen erteilt oder wenn sie verweigert wird.</p>
Folgen der Pflichtverletzung ³⁸	<p>Die Zustimmung des BAFU ist gesetzlich vorschrieben. Das heisst, wenn ein Kanton ohne diese verfügt, ist der Entscheid mit einem klar erkennbaren Verfahrensfehler behaftet. Es handelt sich aber nicht um einen derart schwerwiegenden Verfahrensfehler, der die Nichtigkeit des Entscheids zur Folge hat³⁹. Die Zustimmung des BAFU kann im Rechtsmittelverfahren nachgeholt und der Verfahrensmangel so geheilt werden. Verweigert das BAFU aber nachträglich seine Zustimmung, wird das Gericht die Beschwerde gutheissen.</p>

³⁶ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, N. 875

³⁷ Vgl. dazu auch Ziff. 2.2.3

³⁸ Vgl. dazu auch Ziff. 2.2.3

³⁹ Vgl. dazu Ziff. 2.2.3

Behördenbeschwerde des BAFU Das BAFU kann in denjenigen Fällen, die eine Bundesaufgabe darstellen⁴⁰, gestützt auf Art. 12g NHG mit einer Behördenbeschwerde gegen einen Kanton vorgehen, der trotz fehlender Zustimmung oder Verweigerung der Zustimmung durch das BAFU verfügt (vgl. dazu Ziff. 2.2.3).

2.2.5 Genehmigungserfordernis

Gegenstand In den vom Jagdgesetz vorgesehenen Fällen hat der Kanton dem Bund seine Gesetze und Verordnungen bevor sie in Kraft gesetzt werden können zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Genehmigung des Bundes ist nach Art. 61b Abs. 1 RVOG Voraussetzung der Gültigkeit der entsprechenden Bestimmungen. Aus diesem Grund verweisen die kantonalen Erlasse in einer Fussnote jeweils auf das Datum der Genehmigung durch den Bund.

Die Genehmigung wird nach Art. 61b Abs. 2 RVOG durch die Departemente erteilt.

Genehmigungen sind nur möglich bei generell-abstrakten Erlassen. Bei kantonalen Verfügungen ist demgegenüber die Genehmigung durch den Bund nicht das geeignete Mitwirkungsinstrument. Müsste jedes Mal nach Erlass der Verfügung durch die kantonale Behörde noch die Genehmigung durch den Bund abgewartet werden, wäre das der Rechtssicherheit der von der Verfügung betroffenen Privaten nicht zuträglich. Bei der Verfügung ist deshalb das stärkste Mitwirkungsinstrument die vorgängige Zustimmung durch den Bund.

Da die Abschussplanungen für Steinböcke keine Gesetze oder Verordnungen darstellen, erfolgt deren Genehmigung nicht im Verfahren nach Art. 61b RVOG.

Rechtsnatur Beim Genehmigungsentscheid handelt es sich um einen individuellen, an einen einzelnen Kanton gerichteten Hoheitsakt, der gestützt auf das Verwaltungsrecht des Bundes verbindlich festlegt, ob gewisse kantonale Bestimmungen genehmigt werden können. Damit sind die konstitutiven Elemente der Verfügung gegeben. Der Genehmigungsentscheid stellt eine Verfügung nach Art. 5 VwVG dar. Im Gegensatz zur "normalen" Verfügung, die sich an Private richtet, besteht aber kein ausgebauter Rechtsschutz für den Kanton gegen den Genehmigungsentscheid. Die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV und Art. 6 EMRK⁴¹ gilt nur für Privatpersonen. Die einzige Eskalationsstufe besteht darin, dass in streitigen Fällen gemäss Art. 61b Abs. 3 RVOG der Bundesrat (endgültig) entscheidet.

Form und Inhalt Nach Art. 34 Abs. 1 VwVG sind Genehmigungsentscheide schriftlich zu eröffnen. Art. 35 VwVG schreibt vor, dass Verfügungen zu begründen sind.

⁴⁰ Bei Entscheiden nach Art. 4 JSV betreffend die Regulation von geschützten Arten liegt grundsätzlich eine Bundesaufgabe vor, vgl. dazu Ziff. 3.4.3

⁴¹ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101)

Aus diesem Grund, müssen Genehmigungsentscheide Erwägungen und Dispositiv enthalten.

Folgen der Pflichtverletzung

Nach Art. 61b Abs. 1 RVOG ist der Genehmigungsentscheid Gültigkeitserfordernis. Analog muss dies auch für die Genehmigung der kantonalen Steinbockabschussplanungen nach Art. 7 Abs. 3 JSG gelten. Nicht genehmigte Vorschriften sind nichtig. Das heisst beispielsweise, dass sich ein Privater, der gestützt auf eine vom Bund nicht genehmigte kantonale Vorschrift zu den Selbsthilfemassnahmen Tiere erlegt, strafbar machen kann.

2.2.6 Bewilligung

Gegenstand

Die in Frage stehenden Bewilligungen des Bundes erlauben gewisse private Tätigkeiten in einem bestimmten Ausmass in Übereinstimmung mit der Jagdgesetzgebung. Mit Ausnahme von Art. 14 Abs. 3 JSG (Ausnahmebewilligung) handelt es sich dabei um sogenannte Polizeibewilligungen. Charakteristisch an der Polizeibewilligung ist, dass sie eine grundsätzlich verbotene Tätigkeit auf Gesuch hin erlaubt, also das betreffende Verbot im Einzelfall aufhebt. Der Gesuchsteller besitzt einen Rechtsanspruch auf Erteilung, wenn er die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Die Ausnahmebewilligung erlaubt die ausnahmsweise Ausübung einer Tätigkeit in Abweichung von den gesetzlichen Vorschriften, da eine zu strenge Anwendung des Gesetzes zu zweckwidrigen Ergebnissen führen würde.

Rechtsnatur

Die Bewilligung ist eine Verfügung, also eine hoheitliche und einseitige Anordnung. Sie regelt die verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung zwischen dem Bund und einer Einzelperson individuell-konkret und verbindlich. Die Bewilligung begründet Rechte und Pflichten. Gegen eine Bewilligung des Bundes bestehen die umfassenden Rechtsmittelmöglichkeiten des Verwaltungsverfahrensrechts des Bundes. Insbesondere unterliegt die Verfügung nach Art. 44 VwVG der Beschwerde.

Ein Spezialfall stellt Art. 9 Abs. 1 WZVV dar. Adressat der Bewilligung nach dieser Bestimmung ist der Kanton. Die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV und Art. 6 EMRK gilt aber nur für Privatpersonen. Ein Kanton kann nur mit Beschwerde gegen eine Verfügung des Bundes vorgehen, wenn er von dieser wie eine Privatperson betroffen ist, beispielsweise wenn die Verfügung seine Eigentums- und Vermögensrechte beschneidet.

Form und Inhalt

Nach Art. 34 Abs. 1 VwVG sind Verfügungen schriftlich zu eröffnen. Weiter sind Bewilligungen gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG als solche zu bezeichnen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Art. 35 Abs. 1 VwVG schreibt vor, dass Verfügungen zu begründen sind. Aus diesem Grund, müssen die Bewilligungen Erwägungen und Dispositiv enthalten.

Folgen der Pflichtverletzung

Ohne die Bewilligung des Bundes ist die beantragte Tätigkeit verboten. Wer beispielsweise nicht über die Bewilligung des Bundes nach Art. 9 Abs.

1 Bst. c JSG verfügt, jagdbare Tiere einzuführen, um sie auszusetzen,
macht sich nach Art. 18 Abs. 1 Bst. a JSG strafbar.

3. Beantwortung der Fragen⁴²

3.1 Rechtsnatur der Mitwirkungstatbestände und Verfügungserfordernis

Meldung, Information, Berichterstattung, Anhörung, Stellungnahme und Zustimmung	Bei den Meldungen, Informationen, Berichten, Anhörungen und Stellungnahmen sowie bei den Zustimmungen handelt es sich um verwaltungsinterne Akte. Sie begründen für Private keine Rechte und Pflichten. Aus diesem Grund stellen sie keine Verfügungen dar, gegen die den allenfalls interessierten oder indirekt betroffenen Privaten gemäss Art. 29a BV (Rechtsweggarantie) Rechtsmittel offen stehen müssen. Sie entfalten eine rechtlich relevante Wirkung gegenüber Privaten erst, wenn der Bund oder der Kanton verfügt hat.
Genehmigung	Die Entscheide des Bundes über die Genehmigung kantonaler Ausführungsbestimmungen zu bestimmten Jagdgesetzbestimmungen stellen spezielle Verfügungen dar. Die Rechtsmittelmöglichkeiten der Kantone sind aber stark beschränkt, da die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV nur für Privatpersonen gilt. Möglich ist gemäss Art. 61b Abs. 3 RVOG einzig ein Bereinigungsverfahren vor dem Bundesrat.
Bewilligung	Bei den Bewilligungen handelt es sich um Verfügungen, gegen die grundsätzlich Beschwerde erhoben werden kann. Mit Ausnahme von Art. 14 Abs. 3 JSG handelt es sich bei den untersuchten Tatbeständen um sogenannte Polizeibewilligungen.

3.3 Gültigkeitserfordernis

Genehmigung	Nicht gültig und deshalb nichtig sind nur nach Art. 25 Abs. 2 JSG genehmigungsbedürftige kantonale Vorschriften (und Abschussplanungen für Steinböcke nach Art. 6 VRS), die nicht genehmigt wurden bzw. vom Kanton nicht zur Genehmigung eingereicht wurden. Ein hypothetisches Beispiel dazu: Ein Jäger im Kanton Graubünden, der gestützt auf ein kantonales Patent zur Ausübung der Steinwildjagd, das auf einem vom Bund nicht genehmigten Abschussplan beruht, würde sich grundsätzlich nach Art. 17 Abs. 1 Bst. a JSG (vorsätzliche Tötung eines Tiers einer geschützten Art ohne Berechtigung) strafbar machen, sollte er das ihm zugeteilte Steinwild erlegen ⁴³ .
Anhörung, Stellungnahme und Zustimmung	Nicht nichtig aber fehlerhaft und deshalb beschwerdegefährdet sind Verfügungen, bei denen der Bund entgegen von Vorschriften der Jagdgesetzgebung nicht angehört bzw. für die keine Stellungnahme oder Zustimmung des Bundes eingeholt wurde. Das heisst bspw., dass sich ein Fischzüchter, der gestützt auf eine rechtskräftige kantonale Bewilligung zur Regulation

⁴² Vgl. dazu auch Ziff. 2.2

⁴³ Der Jäger unterliegt in diesem Fall einem sogenannten Verbotsirrtum, das heisst er betrachtet sein in Wahrheit verbotenes Handeln als rechtlich zulässig. Abhängig davon, ob der Verbotsirrtum unvermeidbar oder vermeidbar war, reduziert sich nach Art. 21 StGB die Schuld des Jägers.

von schadensstiftenden Gänsesägern, die ihm ohne vorgängige Zustimmung des BAFU nach Art. 4 JSV gewährt wurde, Gänsesäger erlegt, nicht nach Art. 17 Abs. 1 Bst. a JSG strafbar macht.

Bewilligung

Betreffend Bewilligung gilt, dass ein Privater sich strafbar macht, wenn er ohne die für eine bestimmte Tätigkeit erforderliche Bewilligung des Bundes handelt. Wer bspw. ohne Bewilligung des BAFU nach Art. 8 Abs. 2 JSV Auerhühner aussetzt, macht sich nach Art. 17 Abs. 1 Bst. g JSG strafbar.

Meldung, Information und Berichterstattung

Grundsätzlich keine rechtlichen Konsequenzen hat eine nicht erfolgte Meldung, Information oder Berichterstattung zu Händen des Bundes durch den Kanton.

3.4 Bundesaufgaben nach Art. 2 NHG

3.4.1 Einleitung

Grundprinzip

Im Prinzip sind die Kantone nach Art. 78 Abs. 1 BV für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Im Bereich des Biotop- und Artenschutzes wird diese Regel mit Art. 78 Abs. 4 und 5 BV durchbrochen, die dem Bund umfassende Kompetenzen geben. In den verbleibenden Bereichen des Natur- und Heimatschutzes (Denkmalpflege, Ortsbild- und Landschaftsschutz) gilt nach Art. 78 Abs. 2 BV, dass der Bund zumindest bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes nimmt. Im Bereich der sogenannten Bundesaufgaben stellt er mit Art. 2 – 12g NHG für sich selbst Regeln auf, die über das kantonale Recht zum Natur- und Heimatschutz hinausgehen. Diese Bestimmungen umfassen insbesondere das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 ff. NHG.

Definition der Bundesaufgabe

Art. 2 NHG zählt die «klassischen» Bundesaufgaben auf, wie die Errichtung von Werken und Anlagen durch den Bund oder die Gewährung von Bundesbeiträgen an Werke und Anlagen. Die Aufzählung ist aber nicht abschliessend. Das Bundesgericht hat den Begriff der Bundesaufgaben in seiner Rechtsprechung weiterentwickelt und eine abstrakte Definition der Bundesaufgabe entworfen. Die konstitutiven Elemente der Bundesaufgabe sind demnach (kumulative Aufzählung)⁴⁴:

- Bundesrechtliches Rechtsverhältnis (Bsp. Art. 24 RPG⁴⁵ oder Art. 8 BGF⁴⁶),
- Auswirkungen auf Natur und Heimat (bspw. auf die Landschaft, auf die Artenvielfalt oder auf die Lebensräume; nicht gegeben bspw. bei Auswirkungen auf die Luftqualität) und
- Raumrelevanz; gemeint ist das Erfordernis, dass die in Frage stehende Aktivität räumlich begrenzt ist und einen gewissen Einfluss auf diesen lokalen Raum hat (bspw. gegeben bei Bewilligung von Sprühflug, nicht gegeben bei Bewilligung für das Inverkehrbringen eines Pflanzenschutzmittels).

Nicht erheblich ist bei dieser Definition, ob eine Bundesbehörde oder eine kantonale Behörde verfügt. Auch kantonale oder kommunale Bewilligungen können demnach Bundesaufgaben darstellen.

Gemäss einer in der Literatur seit kurzem vertretenen Position liegt eine Bundesaufgabe immer dann vor, wenn in einem Sachbereich eine umfassende Bundeskompetenz und nicht bloss eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz vorliegt⁴⁷. Diese Auslegung des Begriffs der Bundesaufgaben wurde bis zum heutigen Zeitpunkt vom Bundesgericht noch nicht beurteilt, weshalb vorliegend nicht auf sie abgestützt wird.

⁴⁴ Zufferey, Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 2 N 11 ff.

⁴⁵ Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700)

⁴⁶ Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF, SR 923.0)

⁴⁷ Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, Zürich/Basel/Genf 2011, S. 42

3.4.2 Grundsätzliches zu den Bundesaufgaben im Bereich der Jagdgesetzgebung

Bundesaufgaben auch im Bereich der Jagdgesetzgebung	Das Jagdgesetz regelt nebst der Jagd den Arten- und Lebensraumschutz im Bereich der wildlebenden Säugetiere und Vögel. Nach dem oben dargelegten können damit auch im Bereich der Jagdgesetzgebung grundsätzlich Bundesaufgaben nach Art. 2 NHG vorliegen. Massgebend sind die drei genannten konstitutiven Elemente.
Verbandsbeschwerderecht und Publikationserfordernis	Vorliegend sind die Bundesaufgaben vor allem deshalb von Interesse, weil sie wie dargelegt dem Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 ff. NHG unterliegen und gemäss Art. 12b NHG eröffnet werden müssen. Voraussetzung für das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 ff. NHG ist aber immer eine Verfügung ⁴⁸ (Art. 12 Abs. 1 NHG). Das heisst, bei den Zustimmungs- und Anhörungstatbeständen kommt eine Publikation nicht in Frage. Ebenso wenig in Frage kommt eine Publikation bei der Genehmigung von Vorschriften ⁴⁹ , da es in diesem Fall an einem konkreten Rechtsverhältnis und an der Raumrelevanz fehlt.
Kasuistik	Die Rechtsprechung hat sich bisher erst in einigen wenigen Fällen mit der Thematik der Bundesaufgabe im Rahmen des Vollzugs der Jagdgesetzgebung befasst. Folgende wichtige Urteile gehören dazu: <ul style="list-style-type: none">– Urteil des Verwaltungsgerichts Waadt vom 16. April 2003: Das Verwaltungsgericht Waadt entschied, der Abschuss eines Luchses nach Art. 12 Abs. 2 JSG stelle eine auf den Lebensraum des Tieres begrenzte Tätigkeit dar und sei somit als Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG zu betrachten⁵⁰.– Urteil des Verwaltungsgerichts Wallis vom 29. April 2004: Das Verwaltungsgericht Wallis entschied, die Anordnung eines Wolfsabschusses gestützt auf Art. 12 Abs. 2 JSG stelle eine Bundesaufgabe dar, womit die Verfügung des Regierungsrates dem Verbandsbeschwerderecht unterliege. Zur Begründung verwies das Gericht auf das oben aufgeführte Urteil des Verwaltungsgerichts Waadt vom 16. April 2003⁵¹.– Bundesgerichtsurteil vom 1. Oktober 2009: Das Bundesgericht hatte die Zulässigkeit der Regulation von Graureihern gestützt auf Art. 12 Abs. 2 JSG zu beurteilen. Es ging zwar nicht näher darauf ein, ob die in Frage stehende Anordnung eine Bundesaufgabe darstellt, beurteilte aber die Legitimation der Schutzorganisationen gestützt auf Art. 12 ff.

⁴⁸ Aufgrund des Wortlauts von Art. 2 NHG und den genannten 3 konstitutiven Elementen sind rein theoretisch auch andere Rechtsakte als Verfügungen als Bundesaufgaben denkbar, bspw. ein Sachplan nach Art. 13 RPG

⁴⁹ Ein Grenzfall ist die Genehmigung der Abschusspläne nach Art. 8 VRS. Hier könnte streng genommen argumentiert werden, die drei konstitutiven Elemente seien erfüllt. Dagegen argumentiert werden kann aber wie folgt: es liegt hier kein konkreter Rechtsakt vor, es geht vielmehr um eine Planung, also um generell-konkrete Vorschriften und nicht um eine individuell-konkrete Anordnung (Verfügung)

⁵⁰ E. 1d

⁵¹ A1 04 28, E. 1b

NHG explizit als gegeben⁵². Damit ging es zumindest implizit von einer Bundesaufgabe aus.

- Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. April 2011: Das Bundesverwaltungsgericht qualifizierte die Bewilligung der Regulation von Kormoranen innerhalb eines WZVV-Schutzgebiets gestützt auf Art. 9 Abs. 1 WZVV zwar nicht explizit als Bundesaufgabe. Da es aber die Legitimation von Amtes wegen zu überprüfen hat und die Legitimation der Schutzorganisationen nicht in Zweifel gezogen hat, ist es zumindest implizit von einer Bundesaufgabe ausgegangen.

3.4.3 Regulation als Bundesaufgabe

Gemäss der unter Ziff. 3.4.1 dargelegten Definition ist die Regulation⁵³ von geschützten oder jagdbaren Tieren in folgenden Fällen als Bundesaufgabe zu betrachten und der entsprechende Entscheid nach Art. 12b NHG zu publizieren:

Regulation in den
WZVV-
Schutzgebieten

Regulation von jagdbaren Tierarten innerhalb der WZVV-Schutzgebiete (vorgängige Bewilligung nach Art. 9 Abs. 1 WZVV durch das BAFU): Die Voraussetzungen einer vorgängigen Bewilligung sind im Bundesrecht klar geregelt. Gegeben sind auch die Auswirkungen auf Natur und Heimat, da eine Art lokal dezimiert wird (Artenschutz) und der geschützte Lebensraum sich dadurch verändert. Die Raumrelevanz ergibt sich aufgrund des lokal begrenzten Eingriffs.

Regulation in den
Jagdbanngebieten

Regulation von jagdbaren Huftierarten innerhalb der integral geschützten Teile der VEJ-Schutzgebiete (Anordnung im Ausnahmefall nach Art. 9 Abs. 2 Bst. a VEJ durch die Kantone⁵⁴): Die Bewilligungsvoraussetzungen sind im Bundesrecht klar geregelt. Gegeben sind auch die Auswirkungen auf Natur und Heimat, da eine Art lokal dezimiert wird (Artenschutz) und der geschützte Lebensraum sich dadurch verändert (Regulierung von Wildtieren in einem integral, das heisst für alle Arten geschützten Gebiet). Die Raumrelevanz ergibt sich aufgrund des lokal begrenzten Eingriffs.

Regulation geschütz-
ter Tierarten aus-
serhalb der Schutz-
gebiete

Regulation von geschützten Tieren ausserhalb der Schutzgebiete (Bechluss von Massnahmen nach Art. 4 JSV durch die Kantone): Die Bewilligungsvoraussetzungen sind im Bundesrecht klar geregelt. Gegeben sind auch die Auswirkungen auf Natur und Heimat, da eine Art lokal dezimiert wird (Artenschutz)⁵⁵. Die Massnahmen müssen gemäss Art. 4 JSV örtlich

⁵² BGE 136 II 101, E. 1.1

⁵³ Gemäss Praxis des BAFU sind Regulationsmassnahmen, die nicht mehr als 10% der Population betreffen, als Einzelmassnahme zu behandeln. Das Bundesgericht hat sich in BGE 136 II 101 teilweise auf diese Grenze gestützt. Obwohl die Zahl rechtlich nicht verbindlich sei, können die 10% als indikativer Wert im Sinn einer Grössenordnung herangezogen werden (E. 5.5).

⁵⁴ Art. 9 Abs. 2 Bst. b VEJ erlaubt die regelmässige Regulierung im Sinne einer dauernden Planung, hier liegt kein konkretes Rechtsverhältnis vor

⁵⁵ Auch mildere Massnahmen nach Art. 4 JSV zur Regulierung von Beständen wie die Umsiedlung oder die Entfernung von Nesten, Bauten etc. haben Auswirkungen auf Natur und Heimat.

begrenzte Wirkung entfalten⁵⁶. Die erforderliche Raumrelevanz ist damit gegeben. Lebensräume von geschützten Tieren stellen zudem nach Art. 14 Abs. 3 Bst. b i.V.m. Art. 20 Abs. 2 NHV schutzwürdige Biotope dar. Dies verstärkt die Auswirkungen auf Natur und Heimat und die Raumrelevanz zusätzlich.

Auch im Fall einer eher abstrakt anmutenden Regulation von geschützten Vögeln (Bsp. Gänsesägern) über ein gesamtes Kantonsgebiet von bspw. 20% wäre die Raumrelevanz als gegeben zu erachten - das Erfordernis, dass die in Frage stehende Aktivität räumlich begrenzt ist und einen gewissen Einfluss auf diesen lokalen Raum hat, wäre grossräumig ohne weiteres erfüllt.

Nach dem Dargelegten muss also grundsätzlich auch die Regulation von häufig vorkommenden geschützten Arten als Bundesaufgabe betrachtet und nach Art. 12b NHG publiziert werden. Ob dies bspw. im Fall des zwar geschützten Höckerschwans, dessen Brutbestand in der Schweiz aber vollständig auf Gefangenschaftsflüchtlinge zurückgeht⁵⁷, noch angemessen wäre, ist nach der hier vertretenen Ansicht fraglich.

Praxis des BAFU

Das BAFU verfolgt zurzeit die pragmatische Praxis, bei der Regulation von geschützten Grossraubtieren (Wolf, Luchs, Bär), Fischottern, Steinadlern und Bibern, sowie geschützter fischfressender Vögel (Gänsesäger, Graureiher) von Bundesaufgaben auszugehen. Auswirkungen auf Natur und Heimat und Raumrelevanz sind in diesen Fällen wie oben dargelegt gegeben. Sicherlich wäre aber bspw. auch bei einer (hypothetischen) Regulation von Auerhühnern oder einer anderen geschützten und sehr seltenen Art von einer Bundesaufgabe auszugehen. Richtig ist hingegen nach der hier vertretenen Ansicht, die Regulation von zwar geschützten aber weniger seltenen Arten wie bspw. dem Höckerschwan mangels Auswirkungen auf Natur und Heimat nicht als Bundesaufgabe zu betrachten.

3.4.4 Einzelmassnahme als Bundesaufgabe

Massnahmen nach
Art. 12 Abs. 12 JSG

Die Kantone können gemäss Art. 12 Abs. 2 JSG jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anordnen oder erlauben. Mit der Durchführung dieser Massnahmen dürfen sie nur Jagdberechtigte und Aufsichtsorgane beauftragen. Der Bewilligungstatbestand und die Voraussetzungen für die Einzelmassnahme sind im Bundesrecht also klar geregelt. Gemäss der unter Ziff. 3.4.1 dargelegten Definition ist eine Einzelmassnahme unter folgenden Umständen als Bundesaufgabe zu betrachten und die entsprechende Verfügung⁵⁸ nach Art. 12b NHG zu publizieren:

⁵⁶ Dies geht aus Art. 4 Abs. 2 Bst. b und c JSV hervor, wonach örtlich begrenzte Problemsituationen zu bekämpfen sind.

⁵⁷ Keller V., Gerber A., Schmid H., Volet B., Zbinden N. 2010: Rote Liste Brutvögel. Gefährdete Arten der Schweiz, Stand 2010. Bundesamt für Umwelt, Bern, und Schweizerische Vogelwarte, Sempach. Umwelt-Vollzug Nr. 1019. Anhang A2

⁵⁸ Die Anordnung bzw. Erlaubnis von Massnahmen gegen geschützte oder jagdbare Tiere nach Art. 12 Abs. 2 JSG ist auch eine Verfügung. Richtig deshalb die Verfü-

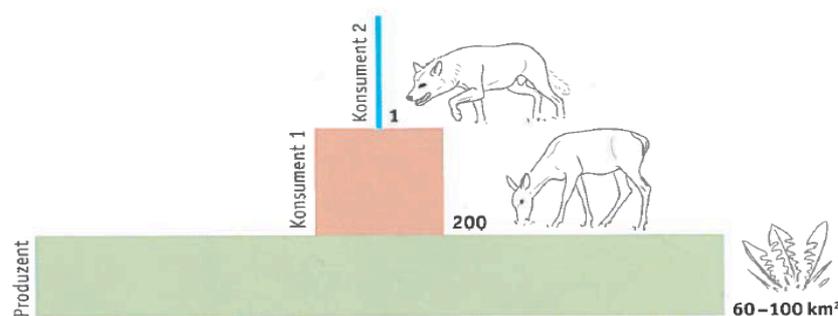
Nur Massnahmen
 gegen geschützte
 Tiere

Es muss grundsätzlich eine einzelne Massnahme gegen ein geschütztes individualisiertes Tier vorliegen. Namentlich Vögel können aber nur unter grossem Aufwand individualisiert werden. Unter dem Titel Einzelmassnahme nach Art. 12 Abs. 2 JSG können deshalb, falls eine Individualisierung der schadensstiftenden Tiere nicht möglich ist, Massnahmen gegen eine bestimmte Population ergriffen werden, solange diese weniger als 10% der Tiere dieser Population betreffen⁵⁹. Sind über 10% der Tiere einer Population betroffen, ist von einer Regulation nach Art. 4 JSV auszugehen, die der vorgängigen Zustimmung des BAFU bedarf⁶⁰.

Als Massnahmen in Frage kommen nicht nur der Abschuss sondern auch die sogenannte Entnahme, also das Einfangen und Umsiedeln eines Tiers. Einzelmassnahmen nach Art. 12 Abs. 2 JSG sind räumlich begrenzt, da sie immer nur dort wirken, wo sich das betroffene Tier gerade aufhält. Sie entfalten weiter immer einen gewissen Einfluss auf die Flora und Fauna in der unmittelbaren Umgebung des betroffenen Tiers, indem sie das aktuelle Gefüge dieses Lebensraums verändern. Die Raumrelevanz ist damit gegeben. Zudem stellen Lebensräume von geschützten Tieren nach Art. 14 Abs. 3 Bst. b i.V.m. Art. 20 Abs. 2 NHV schutzwürdige Biotope dar. Die Raumrelevanz ergibt sich also zusätzlich auch aufgrund des Eingriffs in einen begrenzten geschützten Lebensraum.

Massnahmen gegen
 Grossraubtiere

Sicherlich korrekt ist die vom Verwaltungsgericht Waadt begründete Praxis, bei Massnahmen gegen einzelne Grossraubtiere von Bundesaufgaben auszugehen. Dies, da die Präsenz eines einzigen Grossraubtieres einen Lebensraum von bis zu 100 km² nachhaltig verändern kann, also in erheblichem Mass raumwirksam ist, wie aus der nachstehenden Grafik hervorgeht:



Quelle: Jagen in der Schweiz⁶¹

gung des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements Graubünden vom 11. April 2008 betr. Abschuss des Bären JJ3.

⁵⁹ Gemäss Praxis des BAFU betreffen Einzelmassnahmen entweder - bspw. bei den Grossraubtieren - einzelne, individualisierte Tiere oder - bspw. im Fall von Vögeln - Massnahmen, die weniger als 10% der Population betreffen. Das Bundesgericht hat sich in BGE 136 II 101 teilweise auf diese Grenze gestützt. Obwohl die Zahl rechtlich nicht verbindlich sei, können die 10% als indikativer Wert im Sinn einer Grössenordnung herangezogen werden (E. 5.5).

⁶⁰ In einem zeitlichen und funktionalen Zusammenhang stehende Einzelmassnahmen, die gesamthaft über 10% der Tiere einer Population betreffen, sind als Regulation nach Art. 4 JSV zu betrachten.

⁶¹ Baumann M. et al., Jagen in der Schweiz, Auf dem Weg zur Jagdprüfung. Jagd Schweiz. Jagd- und Fischereiverwalterkonferenz, Bern 2012, S. 146

Grossraubtiere sind nicht nur geschützt, sondern noch immer ausgesprochen selten. Dies ist für die Einstufung der Schutzwürdigkeit ihrer Lebensräume gemäss Art. 14 Abs. 3 Bst. d NHV⁶² von Bedeutung. Die Raumrelevanz ergibt sich daher insbesondere bei Grossraubtieren auch aufgrund des Eingriffs in einen begrenzten geschützten Lebensraum.

Praxis des BAFU

Das BAFU verfolgt zurzeit die Praxis, bei Anordnungen von Einzelmassnahmen gegen Grossraubtiere (Wolf, Luchs, Bär), Biber, Fischotter und Steinadler von Bundesaufgaben auszugehen. Diese Tierarten kommen in der Schweiz noch immer derart selten vor, dass in jedem Fall von einem substantiellen Einfluss auf die Populationsgrösse und von einem Eingriff in einen begrenzten schutzwürdigen Lebensraum auszugehen ist. Damit sind die für eine Bundesaufgabe erforderlichen Auswirkungen auf Natur und Heimat gegeben. Richtig ist nach der hier vertretenen Ansicht, Einzelmassnahmen gegen zwar geschützte aber weniger seltenen Arten wie bspw. den Höckerschwan mangels Auswirkungen auf Natur und Heimat nicht als Bundesaufgabe zu betrachten.

3.4.5 Aussetzen von einheimischen Tieren als Bundesaufgabe

Bewilligung nach
Art. 8 Abs. 1 JSV

Gemäss Art. 8 Abs. 1 JSV kann das UVEK unter den in den Bst. a - c genannten Voraussetzungen⁶³ mit Zustimmung der betroffenen Kantone bewilligen, dass Tiere von Arten, die früher zur einheimischen Artenvielfalt zählten, die heute aber in der Schweiz nicht mehr vorkommen, ausgesetzt werden⁶⁴. Der Bewilligungstatbestand und die Voraussetzungen für das Aussetzen von Tieren einer ausgestorbenen Art sind im Bundesrecht also klar geregelt. Gemäss der unter Ziff. 3.4.1 dargelegten Definition ist eine Bewilligung nach Art. 8 Abs. 1 JSV aus folgenden Gründen als Bundesaufgabe zu betrachten und nach Art. 12b NHG zu publizieren: Auch die ausgestorbenen Tiere in der Schweiz sind geschützt. Das heisst, dass nach Art. 14 Abs. 3 Bst. b i.V.m. Art. 20 Abs. 2 NHV mit dem Aussetzen schutzwürdige Biotope begründet und gestaltet werden. Zudem hat das Aussetzen von Tieren einer nicht mehr vorhandenen Art zwangsläufig lokalen Einfluss auf die Populationen der vorhandenen Arten. Die erforderliche Raumrelevanz und die Auswirkung auf Natur und Heimat sind bei Art. 8 Abs. 1 JSV also gegeben.

⁶² Kriterium des Eintrags auf einer Roten Liste, also der Bedrohung oder der Verletzlichkeit der Art

⁶³ Nachweis dass:

1. ein genügend grosser artspezifischer Lebensraum vorhanden ist;
2. rechtliche Vorkehrungen zum Schutz der Art getroffen worden sind;
3. weder Nachteile für die Erhaltung der Artenvielfalt und die genetische Eigenart noch für die Land- und Forstwirtschaft entstehen.

⁶⁴ Beispiele solcher Bewilligungen sind die unter dem Regime des aktuellen Jagdgesetzes in den Jahren 2001 und 2003 vorgenommenen Aussetzungen von Luchsen am Tössstock, im Toggenburg und in Rickenbach (Koordinierte Forschungsprojekte zur Erhaltung und zum Management der Raubtiere in der Schweiz KORA, Dokumentation Luchs, 2004, S. 9)

Bewilligung nach
Art. 8 Abs. 2 JSV

Das BAFU kann nach Art 8 Abs. 2 JSV unter den in Abs. 1 Bst. a - c genannten Voraussetzungen⁶⁵ mit Zustimmung der Kantone bewilligen, dass Tiere geschützter Arten, die in der Schweiz bereits vorkommen und in ihrem Bestand bedroht sind, ausgesetzt werden. Der Bewilligungstatbestand und die Voraussetzungen sind im Bundesrecht also klar geregelt. Gemäss der unter Ziff. 3.4.1 dargelegten Definition ist eine Bewilligung nach Art. 8 Abs. 2 JSV aus den oben zu Art. 8 Abs. 1 JSV genannten Gründen sinngemäss als Bundesaufgabe zu betrachten und nach Art. 12b NHG zu publizieren.

3.4.6 Besondere Bewilligungstatbestände nach VEJ und WZVV

Bewilligung von
sportlichen Anlässen

Die Durchführung von sportlichen Anlässen und sonstigen gesellschaftlichen Veranstaltungen ist nach Art. 5 Abs. 2 VEJ und WZVV nur zulässig, wenn dadurch das Schutzziel nicht beeinträchtigt werden kann. Die Veranstalter bedürfen einer kantonalen Bewilligung. Diese zwei Bewilligungstatbestände sind gemäss der unter Ziff. 3.4.1 dargelegten Definition aus folgenden Gründen als Bundesaufgabe zu betrachten und nach Art. 12b NHG zu publizieren: Die Bewilligungen sind bundesrechtlich geregelt. Auch wenn sie zeitlich beschränkt ausfallen, können sie negativen Einfluss auf die Schutzgebiete haben. Sie haben deshalb wie erforderlich Auswirkungen auf Natur und Heimat. Zudem weisen sie wegen der möglichen Beeinträchtigung eines schutzwürdigen Lebensraums die notwendige Raumrelevanz auf.

Fischereiliche He-
gemassnahmen in
WZVV-Gebieten

Die Kantone können gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. h WZVV besondere Massnahmen zur Förderung und zum Schutz der Fischbestände (fischereiliche Hegemassnahmen) bewilligen, sofern dadurch die Zielsetzung der Wasser- und Zugvogelreservate nicht beeinträchtigt wird. Fischereiliche Hegemassnahmen wie bspw. bauliche Massnahmen zur Lebensraumaufwertung gefährdeter Fischarten oder die Kormoranvergrämung können negativen Einfluss auf die Schutzgebiete haben oder gar dazu dienen, die Schutzbestimmungen auszuhebeln. Bewilligungen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. h WZVV sind deshalb aus den oben genannten Gründen als Bundesaufgabe zu betrachten und nach Art. 12b NHG zu publizieren.

⁶⁵ Nachweis dass:

1. ein genügend grosser artspezifischer Lebensraum vorhanden ist;
2. rechtliche Vorkehrungen zum Schutz der Art getroffen worden sind;
3. weder Nachteile für die Erhaltung der Artenvielfalt und die genetische Eigenart noch für die Land- und Forstwirtschaft entstehen.

3.5 Rechtfertigung unterschiedlicher Zusammenarbeitsformen

Gründe allgemeiner Art	Nach Art. 46 Abs. 2 BV belässt der Bund den Kantonen bei der Umsetzung von Bundesrecht möglichst grosse Gestaltungsfreiheit. Grundsätzlich gilt, dass der Bund nicht weiter in die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeit der Kantone eingreifen darf, als es zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Der Gesetzgeber hat deshalb bei der Festlegung der unterschiedlichen Zusammenarbeitsformen in der Jagdgesetzgebung nur dort mehr oder weniger stark in den kantonalen Vollzug eingegriffen, wo er dies als erforderlich und zielbringend erachtete (vgl. dazu auch Ziff. 2.2.1).
Arten- und Lebensraumschutz	Einzubeziehen in den kantonalen Vollzug ist der Bund insbesondere, wenn Sachverhalte geschützte Tiere und geschützte Lebensräume, also VEJ- oder WZVV-Gebiete, betreffen. Dies, weil der Bund gemäss Bundesrat für die geschützten Arten verantwortlich ist ⁶⁶ und bedrohte Arten gemäss Art. 78 Abs. 4 BV vor Ausrottung zu schützen hat. Ein Beispiel für einen solchen Eingriff des Bundes in die kantonale Vollzugshoheit ist die Bewilligung des Bundes nach Art. 8 Abs. 1 JSV für das Aussetzen von Tieren einer ausgestorbenen Art. Diese Bewilligung ist von derart grosser Wichtigkeit für die Artenvielfalt und den Lebensraumschutz, dass der Gesetzgeber sich hier für den Bundesvollzug ausgesprochen hat.

"Lediglich" eine Stellungnahme behält sich der Bund bspw. nach Art. 11 Abs. 4 VEJ vor, wonach des BAFU zu den Wahlunterlagen der Wildhüter für die Jagdbanngebiete Stellung zu nehmen hat. Grundsätzlich macht der Bund im Bereich der Jagdgesetzgebung keine Vorgaben zu den Personalentscheiden der Kantone⁶⁷. Die Vollzugsorganisation ist typischerweise ein zentraler Teil der kantonalen Vollzugshoheit. Zu den Wahlunterlagen für die VEJ-Wildhüter will sich der Bund aber äussern können, da die als Wildhüter gewählte Person für den Vollzug der Schutzbestimmungen zu einem Jagdbanngebiet von erheblichem Einfluss ist.

Anschaulich ist auch das Beispiel der Aussetzung von Tieren der jagdbaren Arten. Hier legt der Bund zwar gewisse Anforderungen fest, überlässt den Vollzug aber grundsätzlich den Kantonen, die nach Art. 6 Abs. 1 JSG jagdbare Tiere aussetzen können, sofern geeigneter Lebensraum vorhanden und genügende Schonung gewährleistet ist. Aus Gründen des Artenschutzes übernimmt demgegenüber nach Art. 9 Abs. 1 Bst. c JSG der Bund die Bewilligung der Einfuhr von jagdbaren Tieren, die ausgesetzt werden sollen. Der Bundesrat führte dazu in der Botschaft zum Jagdgesetz aus, die Einfuhr und das Aussetzen von Tieren fremder Arten, Unterarten und Rassen könnten zu einer Verarmung der Artenvielfalt führen. Zudem könn-

⁶⁶ BBl 1983 II 1212

⁶⁷ Dies im Gegensatz zur Waldgesetzgebung: Nach Art. 51 Abs. 2 des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) haben die Kantone ihre Gebiete in Forstkreise und Forstreviere einzuteilen und müssen die Forstkreise durch diplomierte Forstingenieure, die über ein vom Bund verliehenes Wählbarkeitszeugnis verfügen, und die Forstreviere durch diplomierte Förster betreuen lassen.

ten die einheimischen Tiere, wenn sie sich mit Tieren fremder Unterarten kreuzen, ihre Anpassungsfähigkeit an ihren Lebensraum verlieren. Dadurch könne der Fortbestand einer Art gefährdet werden⁶⁸.

CITES-Konvention	Nicht gänzlich den Kantonen überlassen werden kann weiter der Vollzug von Bestimmungen, die aufgrund der internationalen Konventionen von Ramsar und Bern sowie der CITES-Konvention in die Jagdgesetzgebung aufgenommen worden sind. Ein Beispiel hierfür ist die Ein-, Durch- oder Ausfuhrbewilligung nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a JSG, für die der Bund nach den Art. III - VI der CITES-Konvention verantwortlich zeichnet. Der Bund ist für diese Bewilligung auch deshalb kompetent, da der grenzüberschreitende Warenverkehr gemäss Art. 133 BV Sache des Bundes ist.
Berner Konvention	Aufgrund der Berner Konvention ist der Bund nach Art. 3 Abs. 4 JSG für die Bezeichnung der für die Jagd verbotenen Hilfsmittel und - nach Art. 3 Abs. 3 JSV zumindest teilweise - für die Gewährung entsprechender Ausnahmebewilligungen verantwortlich ⁶⁹ .
Ramsar-Konvention	Aufgrund seiner Verpflichtungen nach der Ramsar-Konvention ist der Bund zudem stärker in den Vollzug der WZVV eingebunden als in den Vollzug der VEJ. Ein Beispiel hierfür ist die Kompetenz des Bundes, die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler Bedeutung, also die Ramsar-Gebiete, nach Anhörung der Kantone selbst auszuscheiden (Art. 11 Abs. 1 JSG), wohingegen die eidgenössischen Jagdbanngebiete sowie die Wasser- und Zugvogelreservate von nationaler Bedeutung nur im Einvernehmen mit den Kantonen ausgeschieden werden können (Art. 11 Abs. 2 JSG). Ein weiteres Beispiel ist der unterschiedlich geregelte Vollzug der Regulierungsmassnahmen. Währendem nach Art. 9 Abs. 1 WZVV in den Wasser- und Zugvogelreservaten Regulierungsmassnahmen zur Verhütung von untragbaren Schäden einer vorgängigen Bewilligung durch das BAFU bedürfen, ist das BAFU vor Regulierungsmassnahmen in den integral geschützten Bereichen der Jagdbanngebiete nach Art. 9 Abs. 3 VEJ lediglich anzuhören.

3.6 Rechtfertigung unterschiedlicher Zuständigkeitsregelungen auf Bundesebene

Grundsatz	Das Jagdgesetz weist in gewissen Fällen Aufgaben generell dem Bund zu, ohne näher zu konkretisieren, ob der Bundesrat, das Departement, das BAFU oder eine Untereinheit des BAFU zuständig ist. In diesen Fällen obliegt es gemäss Art. 24 JSG dem Bundesrat, die genauen Zuständigkeiten in den Ausführungsbestimmungen festzulegen. Beispiele hierfür sind: <ul style="list-style-type: none">- Art. 9 JSG, der von der Bewilligung des Bundes spricht,- Art. 13 Abs. 1 JSG, wonach der Bund den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Abgeltungen an die Kosten für
-----------	---

⁶⁸ BBl 1983 II 1208

⁶⁹ BBl 1983 II 1202

- die Entschädigung von Wildschaden gewährt, der auf ein eidgenössisches Jagdbanngebiet zurückzuführen ist,
- Art. 25 Abs. 1 Satz 1 JSG, wonach die Kantone das JSG unter der Aufsicht des Bundes vollziehen.

Bundesrat

Die Rechtsetzung ist grundsätzlich Sache des Parlaments (Art. 163 BV). Rechtsetzend tätig werden kann aber auch der Bundesrat, nämlich soweit ihn ein Bundesgesetz dazu ermächtigt (Art. 182 Abs. 1 BV). Immer wenn das JSG deshalb den Bundesrat mit dem Vollzug beauftragt, ist die in Frage stehende Tätigkeit eine rechtsetzende, wird der Bundesrat zum Erlass von generell-abstrakten Vorschriften beauftragt. Beispiele hierfür sind:

- Art. 5 Abs. 6 JSG, wonach der Bundesrat die Liste der jagdbaren Arten gesamtschweizerisch beschränkt, wenn dies zur Erhaltung bedrohter Arten notwendig ist,
- Art. 11 Abs. 1 JSG, wonach der Bundesrat nach Anhören der Kantone Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler Bedeutung auscheidet,
- Art. 10 Abs. 2 JSG, wonach der Bundesrat die Bedingungen festlegt, unter denen geschützte Tiere gehalten werden dürfen.

UVEK: Rechtsetzung

Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen gemäss Art. 48 Abs. 1 RVOG auf die Departemente übertragen. Er berücksichtigt dabei die Tragweite der Rechtssätze. Das Departement wird deshalb zum einen jeweils mit dem Erlass von untergeordneten, technischen Vorschriften beauftragt. Beispiele hierfür sind:

- Art. 4 Abs. 4 JSV, wonach das UVEK die Regulierung von Steinbockbeständen in einer Verordnung festlegt,
- Art. 18^{bis} JSV, wonach das UVEK die Anhänge 1 und 2 der JSV anpasst, wenn es zu neuen Erkenntnissen über die Invasivität von Tierarten oder von deren natürlichen Ausbreitung gelangt,
- Art. 3 Abs. 3 VEJ, wonach das UVEK befugt ist, im Einvernehmen mit den Kantonen die Bezeichnung der Jagdbanngebiete geringfügig zu ändern, sofern die Artenvielfalt erhalten bleibt.

UVEK: Einzelfallentscheide

Das Departement wird zum anderen über die Rechtsetzung hinaus mit dem Erlass von gewissen Einzelfallentscheiden beauftragt. Es handelt sich dabei um folgende Bestimmungen:

- Art. 5 Abs. 5 JSG, wonach die Kantone mit vorheriger Zustimmung des UVEK die Schonzeiten vorübergehend verkürzen können, um zu grosse Bestände zu vermindern oder die Artenvielfalt zu erhalten,
- Art. 7 Abs. 3 JSG, wonach die Kantone dem UVEK jährlich eine Abschussplanung zur Genehmigung unterbreiten,
- Art. 12 Abs. 4 JSG, wonach die Kantone mit vorheriger Zustimmung des UVEK Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen können, wenn eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand aufweist und dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung entsteht,
- Art. 8 Abs. 1 JSV, wonach das UVEK mit Zustimmung der betroffenen Kantone bewilligen kann, dass Tiere von Arten, die früher zur einhei-

mischen Artenvielfalt zählten, die heute aber in der Schweiz nicht mehr vorkommen, ausgesetzt werden.

Gemäss Art. 47 Abs. 1 RVOG entscheidet je nach Bedeutung eines Geschäfts entweder der Bundesrat, ein Departement, eine Gruppe oder ein Amt. Von diesem Grundsatz haben sich das Parlament und der Bundesrat leiten lassen und den Erlass der oben genannten Entscheide, die typischerweise jeweils von einer gewissen politischen Relevanz sind, im JSG bzw. in der JSV an das UVEK delegiert. Aus rechtlicher Sicht hätten die Entscheide ohne Weiteres auch an das BAFU delegiert werden könnten.

BAFU

Gemäss Art. 43 Abs. 1 RVOG sind die Ämter die tragenden Verwaltungseinheiten. Das heisst, mit Ausnahme der oben genannten Entscheidkompetenzen ist im Bereich der Jagdgesetzgebung das BAFU für den Bundesvollzug zuständig und hat auch die Aufsicht über den Vollzug des Jagdgesetzes (Art. 10 Abs. 1 JSV). Nach Art. 43 Abs. 5 RVOG sind die Amtsdirektoren für die Detailorganisation ihrer Ämter zuständig. Aus diesem Grund sind Art. 8 Abs. 1 VRS, wonach die Kantone die vollständigen Steinbockabschussplanungen je Kolonie bis Ende Jahr der Forstdirektion⁷⁰, also an eine Untereinheit des damaligen BUWAL, einzureichen haben, und Art. 9 Abs. 4 VRS, wonach gewisse Angaben jährlich an die Forstdirektion weiterzuleiten haben, eine unnötige Überregulierung.

Rechtsetzend kann das BAFU als Bundesamt grundsätzlich⁷¹ nicht tätig sein (Art. 48 Abs. 2 RVOG).

⁷⁰ Zum Zeitpunkt des Erlasses der VRS (1990) war die Sektion Jagd und Wildtiere Teil der Forstdirektion des damaligen BUWAL (heute BAFU)

⁷¹ Zulässig ist eine Rechtsetzung durch ein Bundesamt nur, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dies vorsieht. Diese sogenannten Subdelegation sind selten. Da das JSG keine Subdelegation an das BAFU zum Erlass von Konzepten für bestimmte Tierarten enthält, kommt den Konzepten des BAFU nach Art. 10^{bis} JSV keine klare rechtliche Verbindlichkeit zu - diese enthalten nach Art. 10^{bis} Einleitungssatz JSV lediglich Grundsätze zu bestimmten Themenbereichen.

3.7 Stellungnahme des BAFU nach Art. 7 Abs. 6 JSG

3.7.1 Einleitung

Wortlaut

Art. 7 Abs. 6 JSG lautet wie folgt:

Bei der Planung und Ausführung von Bauten und Anlagen, die den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel beeinträchtigen können, hört der Bund die Kantone an. Für Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, ist die Stellungnahme des Bundesamtes einzuholen.

Problematik

Es ist davon auszugehen, dass Art. 7 Abs. 6 Satz 1 JSG Bauten und Anlagen, die den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel beeinträchtigen können, des Bundes betrifft, da ansonsten eine Anhörung der betroffenen Kantone durch den Bund keinen Sinn machen würde. Ob sich die Vorhaben nach Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, ebenfalls auf den Bund beziehen oder sie auch Vorhaben, also Bauten und Anlagen oder Planungen, der Kantone umfassen, ist aber aufgrund des Wortlauts des ganzen Absatzes nicht klar. Unklar ist also, ob nach Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG bei kantonalen Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, eine Stellungnahme des BAFU einzuholen ist oder nicht.

Leider bringt die Botschaft des Bundesrates zum Jagdgesetz wenig für die Auslegung dieser Vorschrift⁷², da Art. 7 Abs. 6 JSG im Rahmen der parlamentarischen Beratungen neu redigiert wurde. Die vorberatende Kommission des Ständerats habe einen "missglückten Gesetzesartikel" korrigiert, hielt die Kommissionsberichterstatteerin dazu lediglich fest⁷³.

3.7.2 Argumente für das Einholen einer Stellungnahme des BAFU

Die nachfolgenden Argumente sprechen dafür, dass Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG Vorhaben des Bundes und der Kantone umfasst, womit bei kantonalen Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, eine Stellungnahme des BAFU einzuholen ist:

Grammatikalische Auslegung

Betrachtet man Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG isoliert, ergibt sich für den Begriff *Vorhaben* keine Einschränkung. Die Bestimmung umfasst also sowohl Vorhaben des Bundes wie auch Vorhaben der Kantone. Damit ist bei Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, in jedem Fall eine Stellungnahme des BAFU einzuholen.

Systematische Auslegung

Zwar obliegt der Vollzug des JSG grundsätzlich den Kantonen (Art. 25 Abs. 1 JSG). Diese nehmen falls nötig die Interessenabwägung bei Eingriffen in die Schutzgebiete vor (Art. 6 Abs. 1 WZVV und VEJ). Einzubeziehen in den

⁷² vgl. BBl 1983 II 1207

⁷³ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Band IV, S. 494

kantonalen Vollzug ist der Bund aber, wenn Sachverhalte geschützte Tiere und geschützte Lebensräume, also VEJ- oder WZVV-Gebiete, betreffen. Dies, weil der Bund gemäss Bundesrat für die geschützten Arten verantwortlich ist⁷⁴ und bedrohte Arten gemäss Art. 78 Abs. 4 BV vor Ausrottung zu schützen hat. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens von Ramsar⁷⁵ hat sich der Bund auf internationaler Ebene gar direkt verpflichtet, Feuchtgebiete und Lebensräume mit internationaler, ökologischer, botanischer, zoologischer, limnologischer oder hydrologischer Bedeutung für Wasservögel auszuscheiden⁷⁶. Aufgrund seiner speziellen Verantwortung für die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung ist es deshalb naheliegend, dass der Bund, vertreten durch das fachlich zuständige BAFU, den Vollzug in diesem Bereich stärker beaufsichtigt und sich eine Stellungnahme bei kantonalen Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, ausbedingt.

3.7.3 Argumente gegen das Einholen einer Stellungnahme des BAFU

Die nachfolgenden Gründe sprechen dafür, dass Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG nur Vorhaben des Bundes umfasst, womit bei kantonalen Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, keine Stellungnahme des BAFU einzuholen ist:

Grammatikalische
Auslegung

Der Begriff *Vorhaben* ist auslegungsbedürftig. Im Zusammenhang mit der Beeinträchtigung von Schutzgebieten macht er nur Sinn, wenn damit Bauten und Anlagen (sowie Planungen) gemeint sind. Vorhaben wie Freizeitaktivitäten fallen mangels Relevanz und aus Praktikabilitätsüberlegungen eher nicht unter Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG. Es ist also naheliegend, dass der Begriff *Vorhaben* hier stellvertretend für Bauten und Anlagen (sowie Planungen) verwendet wird und an Art. 7 Abs. 6 Satz 1 JSG anknüpft. Dafür, dass Satz 2 an Satz 1 anknüpft und nicht isoliert betrachtet werden kann, spricht auch, dass mit den Schutzgebieten nationaler Bedeutung in Satz 2 theoretisch auch Schutzgebiete von nationaler Bedeutung nach Art. 18a NHG gemeint sein könnten. Dies würde aber keinen Sinn machen. Aus diesen Gründen sollte die Bestimmung als Ganzes betrachtet und wie folgt gelesen werden:

Bei der Planung und Ausführung von Bundesbauten und -anlagen, die den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel beeinträchtigen können, hört der Bund die Kantone an. Droht die Beeinträchtigung von Schutzgebieten von internationaler und nationaler Bedeutung, ist (nur) die Stellungnahme des BAFU einzuholen.

Systematische Aus-
legung

Art. 6 WZVV und VEJ behandeln den Lebensraumschutz. Sie legen in grundsätzlicher Art fest, dass Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür sorgen, dass den Schutzzielen der Wasser- und Zugvogel-

⁷⁴ BBl 1983 II 1212

⁷⁵ SR 0.451.45

⁷⁶ BBl 1983 II 1210

reservate Rechnung getragen wird. Liegen im Einzelfall andere Interessen vor, ist nach Art. 6 Abs. 1 WZVV und VEJ anhand einer Interessenabwägung zu entscheiden. Zu Vorhaben der Kantone erwähnen die beiden Artikel nichts weiteres, insbesondere keine Stellungnahme des BAFU. Nach Art. 12 Abs. 1 Bst. i WZVV und VEJ gilt lediglich, dass die Reservatsaufseher bzw. die Wildhüter die Interessen des Artenschutzes vertreten bei kommunalen Richt- und Nutzungsplanungen soweit diese das Reservat bzw. das Banngebiet betreffen. Festgelegt wird aber direkt nach Art. 6 Abs. 1 WZVV und VEJ, dass das BAFU beim Vollzug durch den Bund, also bei Bauten und Anlagen sowie Planungen des Bundes nach Art. 62a und 62b RVOG mit den anderen Bundesbehörden zusammenarbeitet (Art. 6 Abs. 1bis WZVV und VEJ). Dies deutet darauf hin, dass Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG nur bundesinterne Stellungnahmen umfasst.

Der Vollzug des JSG obliegt zudem grundsätzlich den Kantonen (Art. 25 Abs. 1 JSG). Sie nehmen falls nötig die Interessenabwägung bei Eingriffen in die Schutzgebiete vor (Art. 6 Abs. 1 WZVV und VEJ). Die Schutzgebietsverordnungen geben den Kantonen die Möglichkeit, in diversen Ausnahmefällen von den allgemeinen Artenschutzbestimmungen abzuweichen (Bsp. Art. 5 Abs. 1 Bst. c, d, e und h sowie Abs. 2 VEJ, Art. 5 Abs. 1 Bst. c, d und h sowie Abs. 2 WZVV). In keiner dieser Fälle müssen sie eine Stellungnahme des BAFU einholen. Es ist unlogisch, dass bspw. eine fischereiliche Hegemassnahme, wie eine bauliche Veränderung des Ufers, nach Art. 5 Abs. 1 Bst. h WZVV vom Kanton ohne Stellungnahme des Bundes bewilligt werden kann, ein kantonales Vorhaben nach Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG aber eine Stellungnahme des BAFU benötigt.

Französische Version

Die französische Version lautet wie folgt:

Lors de l'élaboration et de la réalisation de projets qui peuvent compromettre la protection des mammifères et des oiseaux sauvages, la Confédération prend l'avis des cantons. Lorsque les projets affectent des zones protégées d'importance internationale et nationale, il y a lieu de demander le préavis de l'Office fédéral.

Satz 1 spricht unbestimmt von "projets qui peuvent compromettre la protection des mammifères et des oiseaux sauvages". Satz 2 nimmt in klarer Weise Bezug auf die unter Satz 1 definierten Projekte des Bundes, indem er mit "Lorsque les projets affectent (...)" beginnt. Es ist damit aufgrund der französischen Version davon auszugehen, dass Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG nur Bauten und Anlagen des Bundes nach Art. 7 Abs. 6 Satz 1 JSG erfasst. Allerdings verwendet die italienische Version demgegenüber mit "costruzioni e impianti" (Bauten und Anlagen) in Art. 7 Abs. 6 Satz 1 JSG und "progetti" (Vorhaben, Projekt) in Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG dieselbe sprachliche Systematik wie die deutsche Version.

3.7.4 Auslegung des BAFU

Stellungnahme des BAFU bei kantonalen Vorhaben notwendig	Nach der Praxis des BAFU ist gemäss Art. 7 Abs. 6 JSG bei allen Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, eine Stellungnahme des BAFU einzuholen, also insbesondere auch bei kantonalen Vorhaben.
Keine Stellungnahme bei Vorhaben untergeordneter Bedeutung	Eine Stellungnahme ist nach der Praxis des BAFU gemäss Art. 7 Abs. 6 JSG aber nur erforderlich bei Vorhaben, welche die Schutzziele der betroffenen Schutzgebiete erheblich beeinträchtigen. Dies in gewisser Analogie zu Art. 7 Abs. 2 NHG, wonach die ENHK zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten verfasst, wenn ein Schutzgebiet nach Art. 5 NHG erheblich beeinträchtigt werden kann. Bei untergeordneten Eingriffen, bspw. bei einfachen Baubewilligungen innerhalb einer Bauzone im Uferbereich, ist das Einholen einer Stellungnahme des BAFU nicht erforderlich.
Fazit	Die grammatikalische Auslegung von Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG sowie die Verantwortung des BAFU für die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung deuten eher darauf hin, dass bei kantonalen Vorhaben, die Schutzgebiete von internationaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigen, eine Stellungnahme des BAFU erforderlich ist. Zwar gibt es wie oben erwähnt gewichtige Argumente, die dafür sprechen, dass in diesen Fällen keine Stellungnahme des BAFU nach Art. 7 Abs. 6 Satz 2 JSG einzuholen ist. Aufgrund der Tatsache, dass es zurzeit keine gerichtlich gefestigte Auslegung zu Art. 7 Abs. 6 JSG gibt, besteht aber für die involvierten kantonalen Behörden das Risiko, dass ihnen in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren ohne Stellungnahme des BAFU ein gewichtiger Verfahrensfehler zum Vorwurf gemacht werden kann. Aus diesem Grund erscheint die pragmatische Auslegung des BAFU als richtig.

4. Verbesserungsvorschläge

Vorbemerkungen

Die Jagdgesetzgebung ist geprägt von der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen. Neben dem schlanken Jagdgesetz, das als Rahmengesetz⁷⁷ konzipiert wurde und mit wenig Ausführungsrecht auskommt, sind in der Praxis die kantonalen Jagderlasse mindestens ebenso wichtig⁷⁸. Demgegenüber ist das Vollzugssystem des Jagdgesetzes vergleichsweise komplex. Dies zum einen, weil das Jagdgesetz vom Gesetzgeber bewusst knapp gehalten wurde und gewisse Spielräume offen lässt⁷⁹, sowie zum anderen zur Regelung der engen Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen. Das Vollzugssystem des Jagdgesetzes ist historisch gewachsen und geprägt von vielen "Checks and Balances", also von Mechanismen der gegenseitigen Kontrolle zwischen Bund und Kantonen.

Grundsätzlich hat sich die geltende Jagdgesetzgebung der Schweiz und damit insbesondere auch das Vollzugssystem des Jagdgesetzes bewährt. Dies veranschaulichen die vergleichsweise wenigen Gerichtsfälle und parlamentarischen Vorstösse. Anlass zu Diskussionen gibt zurzeit zwar der Umgang mit den Grossraubtieren, insbesondere mit dem Wolf⁸⁰, und mit den fischfressenden Vögeln. Diese Diskussionen sind aber politischer Natur. Grundsätzliche Änderungen des Vollzugssystems sind nicht notwendig. Die nachfolgenden Verbesserungsvorschläge sind punktueller Art und dienen vor allem der Harmonisierung.

Zusammenarbeitsformen

Folgende Änderungen der Zusammenarbeitsformen sind aufgrund des unter Ziff. 2 Dargelegten zu prüfen:

- In Art. 7 Abs. 6 JSG, Art. 11 Abs. 4 VEJ und Art. 11 Abs. 4 WZVV ist die Stellungnahme des BAFU mit der Anhörung des BAFU zu ersetzen. **Begründung:** Harmonisierung der Zusammenarbeitsformen. Die Anhörung ist das im Verwaltungsrecht und insbesondere auch im Umweltrecht⁸¹ übliche Zusammenarbeitsinstrument. Es gibt keinen Grund, das BAFU zu einer Stellungnahme zu zwingen. Die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben, ist zweckmässiger und genügt. Bei Bagatellfällen soll das BAFU auf eine Stellungnahme verzichten können.
- In Art. 5 Abs. 5, 7 Abs. 2 und 12 Abs. 4 JSG sowie Art. 4 JSV ist die Zustimmung des BAFU mit der Anhörung des BAFU zu ersetzen. **Begründung:** Harmonisierung der Zusammenarbeitsformen. Die Anhörung ist das im Verwaltungsrecht und insbesondere auch im Umweltrecht übliche Zusammenarbeitsinstrument. Die Zustimmung stellt eine unnötige Bevormundung der Kantone dar. Die Anhörung genügt ohne Weiteres, damit das BAFU seinen berechtigten Einfluss bei heiklen Entscheiden, wie der Regulation von fischfressenden Vögeln, geltend machen kann. Eine ausführlich begründete Stellungnahme des BAFU

⁷⁷ BBl 1983 II 1200

⁷⁸ Baumann M. et al., Jagen in der Schweiz, Auf dem Weg zur Jagdprüfung. Jagd Schweiz. Jagd- und Fischereiverwalterkonferenz, Bern 2012, S. 321

⁷⁹ BBl 1983 II 1200

⁸⁰ Vgl. dazu bspw. die Motion Fournier 10.3264 "Revision von Artikel 22 der Berner Konvention"

⁸¹ Bsp.: die in der Praxis wichtige Anhörung nach Art. 6 Abs. 2 WaG

mit einem klaren Antrag hat in der Praxis dieselbe Wirkung wie eine Zustimmung. Die Rechtsfolgen bei fehlender Anhörung oder Zustimmungen bzw. kantonalen Entscheiden im Widerspruch zur Stellungnahme oder Zustimmung des BAFU sind im Übrigen ebenfalls dieselben.

- Die Bewilligung des BAFU in Art. 9 Abs. 1 WZVV ist mit einer Anhörung des BAFU oder zumindest mit einer Zustimmung des BAFU zu ersetzen. **Begründung:** Der Bund sollte mit den Kantonen aus staatspolitischen Gründen nur im Ausnahmefall auf dem Verfügungsweg zusammenarbeiten. Die Kantone verfügen ohnehin nicht über die Rechtsmittel, gegen einen Entscheid des BAFU vorzugehen, da sie grundsätzlich von einer Verfügung nach Art. 9 Abs. 1 WZVV nicht wie eine Privatperson betroffen sein können. Zudem muss das BAFU den Entscheid nach Art. 9 Abs. 1 WZVV veröffentlichen (Bundesaufgabe), obwohl im Prinzip die Kantone für die Massnahmen nach Art. 9 Abs. 1 WZVV zuständig sind und selbst (auch noch) verfügen müssen.

Bundesaufgaben

- Es ist die Einführung einer kantonalen Mitteilungspflicht in der JSV bei Entscheiden zu prüfen, die Bundesaufgaben nach Art. 2 NHG darstellen und dem Verbands- und Behördenbeschwerderecht unterstehen. **Begründung:** Handelt es sich bei einem kantonalen Entscheid um eine Bundesaufgabe, ist das Behördenbeschwerderecht eines der Aufsichtsinstrumente, über welches das BAFU im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion nach Art. 18 Abs. 1 JSV verfügt. Obwohl es in der Praxis selten eingesetzt wird, hat das Behördenbeschwerderecht eine wichtige Funktion, da ihm auch eine präventive Wirkung zukommt. Damit es im Bereich der Jagdgesetzgebung nicht erschwert wird und damit bei heiklen Entscheiden nicht unnötig Rechtsunsicherheit entsteht⁸², ist eine Mitteilungspflicht für kantonale Verfügungen, die Bundesaufgaben nach Art. 2 NHG darstellen, sinnvoll. Zur Gewährleistung des Behördenbeschwerderechts im Wald- und im NHG-Bereich enthalten die Natur- und Heimatschutzverordnung (Art. 27 Abs. 2 NHV) sowie die Waldverordnung⁸³ (Art. 66 Abs. 2 WaV) ebenfalls Mitteilungspflichten.
- Sinnvoll wäre nebst der genannten Bestimmung der Erlass einer kurzen Vollzugshilfe, welche die Entscheide, die aus Sicht des BAFU Bundesaufgaben darstellen, auflistet. **Begründung:** Mit dieser Vollzugshilfe können der Stand der Praxis zu den Bundesaufgaben im Bereich der Jagdgesetzgebung zum Nutzen aller Beteiligten aufgearbeitet und Empfehlungen abgegeben werden. Die Erkenntnis der Gerichte und der Behörden, dass bspw. bei Verfügungen nach Art. 12 Abs. 2 JSG teilweise von Bundesaufgaben auszugehen ist, ist relativ neu. Mit einer Vollzugshilfe können deshalb Rechtsunsicherheiten behoben und die Wahrnehmung des Behörden- sowie des Verbandsbeschwerderechts vereinfacht werden. Zudem könnte die genannte Mitteilungspflicht konkretisiert werden.

⁸² Die für das BAFU bei einer Behördenbeschwerde massgebende kantonale Beschwerdefrist läuft erst ab dem Zeitpunkt, in dem das BAFU vom fraglichen kantonalen Entscheid Kenntnis erhält (vgl. Ziff. 2.2.3).

⁸³ Waldverordnung vom 30. November 1992 (WaV, SR 921.01)

- Zuständigkeiten
- Folgende Änderungen der Zuständigkeiten sind zu prüfen:
- In den Art. 5 Abs. 5, 7 Abs. 3 und 12 Abs. 4 JSG sowie Art. 8 Abs. 1 JSV ist das UVEK mit dem BAFU zu ersetzen. Im Fall von Art. 12 Abs. 4 JSG hat der Bundesrat die Zuständigkeit mit Art. 4 JSV bereits entgegen dem klaren Gesetzeswortlaut dem BAFU übertragen. **Begründung:** Harmonisierung der Zuständigkeiten. Das BAFU soll auf Stufe Bund die erforderlichen Einzelfallentscheide fällen. Es gibt zudem keinen Grund mehr, das BAFU bei gewissen Entscheiden zu “bevormunden”. Das BAFU ist sehr wohl in der Lage, politisch heikle Entscheide nicht nur vorzubereiten, sondern diese auch selbst zu treffen. So ist es bspw. berechtigt, in eigener Kompetenz Behördenbeschwerde zu führen. Die Änderungen tragen zudem zur Entlastung des UVEK bei
 - In den Art. 8 Abs. 1 und 9 Abs. 4 VRS ist die Forstdirektion mit dem BAFU zu ersetzen. **Begründung:** Harmonisierung der Zuständigkeiten. Zudem kann mit der Änderung eine unnötige Überregulierung rückgängig gemacht werden.
- Weitere Verbesserungsvorschläge
- Folgende weitere Änderungen sind zu prüfen:
- Die Anhörung nach Art. 9 Abs. 3 VEJ und die Bewilligung nach Art. 9 Abs. 1 WZVV sind aufzuheben. **Begründung:** In den Jagdbanngebieten und Vogelreservaten können die kantonalen Vollzugsorgane gemäss Art. 11 Abs. 5 JSG den Abschuss von jagdbaren Tieren zulassen, wenn es für den Schutz der Lebensräume, für die Erhaltung der Artenvielfalt, zur Hege oder zur Verhütung von übermässigen Wildschäden notwendig ist. Diese Vollzugsaufgaben sind also an die Kantone delegiert. Art. 9 Abs. 3 VEJ und Art. 9 Abs. 1 WZVV stellen Einschränkungen auf Verordnungsebene dar, die im Widerspruch mit dem Jagdgesetz stehen.
 - Art. 12 VRS, wonach Abschüsse oder Einfangaktionen auch in eidgenössischen Banngebieten getätigt werden dürfen, ist aufzuheben. **Begründung:** Diese Bestimmung ist gesetzeswidrig. In den Jagdbanngebieten und Vogelreservaten ist gemäss Art. 11 Abs. 5 JSG nur der Abschuss von jagdbaren Tieren zulässig. Geschützte Arten, wie der Steinbock, dürfen nicht erlegt werden, auch wenn dies im Einzelfall für den Schutz der Lebensräume, für die Erhaltung der Artenvielfalt, zur Hege oder zur Verhütung von übermässigem Wildschaden notwendig wäre.