

Gesetzesinitiative im Kanton St. Gallen

**„Stopp dem Tierleid – gegen Zäune als Todesfallen
für Wildtiere“**

Gesetzestext mit Erläuterungen (ausführliche Fassung)

14. September 2018

Herausgegeben von: Initiativkomitee „Stopp dem Tierleid“
c/o RevierJagd St.Gallen
Peter Weigelt, Präsident
Schaugen 61, 9016 St.Gallen

Inhalt

I.	Formulierung des Gesetzestextes – Abstimmungsvorlage	3
II.	Ausgangslage für die Entstehung der Initiative – Regelungsbedarf	4
1.	Tatsachen	4
2.	Politischer Prozess	4
a.	Vorstoss im Kantonsrat	4
b.	Unbefriedigende Antwort der Regierung	5
3.	Rechtsgrundlagen	6
a.	Für den Kanton St. Gallen	6
b.	Entwicklungen in anderen Ostschweizer Kantonen	7
4.	Regelungsbedarf – Konkrete materielle und prozedurale Forderungen	8
III.	Inhalt	9
1.	Grundkonzept und Einordnung	9
2.	Materielle Bestimmungen	9
a.	Anschlussfähigkeit an das geltende Recht	9
b.	Konkretisierung des bestehenden Artikel 41 des St. Galler Jagdgesetzes	9
aa.	Grundkonzept	9
bb.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	10
cc.	Schematischer Überblick über die vorgeschlagene Regelung	17
3.	Zielgerichteter Vollzug	18
a.	Ausgangslage	18
b.	Formulierung	18
c.	Erläuterungen	18
4.	Übergangsbestimmungen	25
a.	Formulierung	25
b.	Erläuterungen	25
IV.	Zusammenfassung – Verhältnismässigkeit der Vorlage	26

I. Formulierung des Gesetzestextes – Abstimmungsvorlage

Gesetzesinitiative «Stopp dem Tierleid – gegen Zäune als Todesfallen für Wildtiere»

Gestützt auf Art. 42 der Verfassung des Kantons St.Gallen stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten folgendes Initiativbegehren (Gesetzesinitiative):

I.

Der Erlass «Gesetz über die Jagd, den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 17. November 1994» wird wie folgt geändert:

Art. 41 Anlagen

^{1bis (neu)} Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beachten bei Zäunen insbesondere:

- a) Zäune aus Stacheldraht sind verboten.
- b) Mobile Weidenetze und elektrische Zäune:
 1. werden sachgerecht erstellt, für Wildtiere gut sichtbar gemacht, unterhalten und regelmässig kontrolliert;
 2. dürfen nur unter Strom stehen, wenn sich in den eingezäunten Flächen Nutztiere befinden oder um Spezialkulturen oder genutzte Ackerflächen vor Schädigungen zu schützen;
 3. werden, sofern ungenutzt, innert einem Tag vom Strom genommen.
- c) Ungenutzte Weidenetze werden innert zwei Wochen entfernt.
- d) Permanente Zäune, die im Wald liegen oder die Zugänglichkeit des Waldes einschränken, sind grundsätzlich verboten. Ausnahmen sind zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und notwendig sind, insbesondere zum Schutz wertvoller Lebensräume von Tieren und Pflanzen, zur Waldverjüngung oder zum Schutz vor Gefahren. Die Zäune werden sachgerecht erstellt, für Wildtiere gut sichtbar gemacht, unterhalten und regelmässig kontrolliert. Nicht mehr genutzte Zäune werden innert nützlicher Frist sachgerecht zurückgebaut.

Art. 61 Aufgaben

^{2 (neu)} Die Organe der kantonalen Wildhut treffen aufgrund eigener Beobachtung, bei Meldung durch weitere Aufsichtsorgane nach Art. 60 Abs. 1 dieses Erlasses oder bei Anzeige Dritter die erforderlichen Massnahmen, um die Vorschriften nach Art. 41 Erlasses zu vollziehen. Bei offensichtlichen Widerhandlungen gegen diese Vorschriften entscheiden sie im Rahmen ihrer Befugnisse selbst. Andernfalls leiten sie die Sache an die zuständige Stelle des Kantons oder der politischen Gemeinde weiter.

Art. 77 (neu) Übergangsbestimmung

¹ Die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses bestehenden Anlagen, die nach Art. 41 Abs. ^{1bis} Bst. a und d dieses Erlasses verboten sind, werden innert vier Jahren nach Vollzugsbeginn dieses Nachtrags zurückgebaut.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

II. Ausgangslage für die Entstehung der Initiative – Regelungsbedarf

1. Tatsachen

Im Kanton St. Gallen werden Wildtiere in besorgniserregend hoher Zahl durch Zäune – oft tödlich – verletzt. Wildtiere erkennen Zäune gerade auf der Flucht häufig nicht als Grenze. Schlimme Verletzungen entstehen durch hoffnungsloses Verheddern. Dies ist in aller Regel die Folge von **ungeeigneten** Zäunen.¹

Auch der Regierungsrat des Kanton St. Gallen anerkennt diese Problematik: „Bei Wildtieren führen insbesondere **unsachgemäss erstellte, nicht unterhaltene und schlecht sichtbare** Zäune zu Konflikten [...]. Geraten Wildtiere in Panik oder sind sie aus anderen Gründen auf der Flucht, können Zäune zu gefährlichen Kollisionen führen.“ Dabei weist selbst die Regierung auf die besondere Akzentuierung der Problematik im **Kanton St. Gallen** hin: „Durch die im Kanton St. Gallen mit Milch- und Grünlandbewirtschaftung geprägte Landwirtschaft und auf Grund des notwendigen Herdenschutzes anlässlich der Wolfspräsenz werden **relativ viele Zäune und Weidenetze** benötigt, was wiederum ein höheres Konfliktpotential mit Wildtieren bedeutet.“²

Als Fazit bleibt demnach festzuhalten, dass das Grundproblem gerade auch im Kanton St. Gallen einhellig erkannt ist.

2. Politischer Prozess

a. Vorstoss im Kantonsrat

Die erwähnte Problematik hat u.a. zur Interpellation Dietsche-Oberriet aus dem Kantonsrat mit 18 Mitunterzeichnenden (12. Juni 2017) geführt. Diese ist mit folgenden Fragen an die Regierung gelangt:

- „1. Wie beurteilt die Regierung die Situation im Kanton St. Gallen bezüglich durch Zäune verursachtes Fallwild und verursachter Verletzungen bei wildlebenden Tieren?
2. Teilt die Regierung die Meinung der Jägerschaft, dass grundsätzlich genügend gesetzliche Bestimmungen zur Lösung bzw. Entschärfung des Problems bestehen, jedoch der Vollzug nicht gewährleistet ist?
3. Was gedenkt die Regierung zu unternehmen, damit auf der Basis der bestehenden Gesetze durch einen **zielgerichteten Vollzug** dem Problem entgegengetreten werden kann?
4. Wie beurteilt die Regierung die von der Jägerschaft geforderten Massnahmen, insbesondere das **Verbot von Stacheldraht, die Abräumpflicht für mobile Weidenetze und das Verbot, Zäune direkt an Bäumen (Waldrändern) zu montieren**?“

¹ Vgl. u.a. Schweizer Tierschutz (STS), STS-Merkblatt: Sichere Weidezäune für Nutz- und Wildtiere, passim.

² Vgl. zum Ganzen die schriftliche Antwort der Regierung vom 22. August 2017 auf die Interpellation Dietsche-Oberriet vom 12. Juni 2017.

Die Interpellation erkennt demnach **letztlich** sowohl ein **Regelungs-** als auch ein **Vollzugsdefizit**.

b. Unbefriedigende Antwort der Regierung

Die vorstehend aufgeworfenen Fragen hat die Regierung am 22. August 2017 wie folgt beantwortet:

1. **Zur Grundproblematik:** „Werden Zäune eingesetzt, kommt es immer wieder zu Konflikten mit Wildtieren. Zäune können die Raumnutzung der Wildtiere beeinträchtigen, sie verletzen oder töten. Die Erfahrungen zeigen, dass vor allem nicht oder schlecht unterhaltene Zäune und Weidenetze sowie nach Ablauf der Verwendung nicht abgeräumte Zäune eine besondere Gefahrenquelle für Wildtiere darstellen. Durch die im Kanton St. Gallen mit Milch- und Grünlandbewirtschaftung geprägte Landwirtschaft und aufgrund des notwendigen Herdenschutzes anlässlich der Wolfspräsenz werden relativ viele Zäune und Weidenetze benötigt und eingesetzt, was wiederum ein höheres Konfliktpotenzial mit Wildtieren bedeutet.“

→ Beurteilung seitens der Initiative: Die Regierung hat Problem und Ursache erkannt, ergreift aber dennoch keine wirksamen Massnahmen (dazu sogleich).

2. **Zum Regelungsbedarf im Allgemeinen:** „Die Regierung teilt grundsätzlich die Ansicht, wonach mit den bereits vorhandenen gesetzlichen Grundlagen eine Beseitigung von unnötigen Zäunen möglich ist. Im Bereich der baubewilligungspflichtigen Zäune gibt es im Vollzug relativ wenige Konfliktfälle.“

→ Beurteilung seitens der Initiative mit behördlichem und fachlichem Rückhalt:³ Grundsätzlich baubewilligungspflichtige Zäune (etwa fest verankerte Umfriedungen mit einer Mindesthöhe ab 1,8 m) stellen als Tierfallen nicht das Hauptproblem dar, sondern vielmehr die **nicht baubewilligungspflichtigen Stacheldrähte und mobilen Zaunanlagen wie auch die permanenten Kleinzäune bei Wildwechseln**. Im Umkehrschluss zu ihrer Aussage anerkennt die Regierung bei den nicht baubewilligungspflichtigen Zäunen denn auch nicht nur ein Vollzugs-, sondern auch ein **Regelungsproblem**. Selbst der St. Galler **Bauernverband** stellt im geltenden Recht ein **Regelungsdefizit** fest: „Eine griffige rechtliche Grundlage für den Umgang [...] mit Zäunen im **Wald und im Offenland** fehlt.“⁴

3. **Zu den angedachten Massnahmen:** „Viele Konflikte mit Wildtieren können durch einen guten Unterhalt, ein korrektes Auf- und Abräumen sowie durch das Markieren und Verblenden von Zäunen und Weidenetzen verhindert werden. So ist beispielsweise geplant, mit den betroffenen Ämtern und Verbänden eine Informations- und Sensibilisierungskampagne durchzuführen, mit welchen Massnahmen Konflikte mit Wildtieren beim Einsatz von Zäunen und Weidenetzen reduziert werden können.“

³ Inspirierend als behördliche Einschätzungen z.B. Forstamt Thurgau | Jagd- und Fischereiverwaltung, Zäune ausserhalb der Bauzone – Entscheidungshilfe für Landwirte, Jäger, Gemeindebehörden und Förster, S. 6 („nicht jede nicht bewilligungspflichtige Einzäunung ist unproblematisch“); aus der Jägerschaft u.a. PETER WEIGELT, Unvermögen oder Gleichgültigkeit?, Hubertus Aktuell 02/2017, S. 3 ff. (5); für die Schutzverbände u.a. der Schweizer Tierschutz (STS), wonach Gegenstand der Problematik gerade auch Flurzäune sind, die in der Regel keine Baubewilligung brauchen (STS-Merkblatt, a.a.O., S. 1 ff.).

⁴ Vgl. St. Galler Bauernverband/Geschäftsstelle, Konzept „Projekt Zäune und Stacheldraht“ vom 18. April 2018.

- Beurteilung seitens der Initiative: Der Missstand ist seit langem bekannt. Die alleinige Freiwilligkeit hat nicht zum Ziel geführt. Es ist deshalb nötig, in einer angemessenen Mischung von **Freiwilligkeit und Verbindlichkeit** ein gewisses Mass an Rechtsverbindlichkeit herzustellen. Es bedarf einer **Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens sowohl in Bezug auf die materiellen Vorgaben als auch den Vollzug; dies verbunden** mit wegleitenden Hinweisen wie Merkblättern und freiwilligen Unterstützungsleistungen etwa beim Rückbau von Stacheldrähten.
- Als Gesamtfazit des Initiativkomitees auf die Aussagen der Regierung bleibt festzuhalten: Die Regierung erkennt das **Problem, verkennt jedoch den Regelungsbedarf. Entsprechend geboten ist die vorliegende Initiative. Dass entsprechende Massnahmen nicht nur politisch dringend nötig sind**, sondern auch rechtlich angezeigt erscheinen, machen die anschliessenden Erwägungen deutlich.

3. Rechtsgrundlagen

a. Für den Kanton St. Gallen

Bundesrecht

Der Bund verankert in seiner **Rahmengesetzgebung**⁵ im eidgenössischen Jagdgesetz (JSG; SR 922.0) zunächst den Zweckartikel, wonach die Artenvielfalt und die **Lebensräume** der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere und Vögel zu erhalten sind (Art. 1 Abs. 1 Bst. a JSG). Er überträgt den Kantonen dabei die **Schutzaufgabe**,⁶ für einen ausreichenden **Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung zu sorgen** (Art. 7 Abs. 4 JSG). Zudem kennt das Bundesrecht nur aber immerhin **punktueller bundesrechtliche Verbote von Stacheldraht**; so das Verbot von Stacheldraht bei der Haltung von **Lamas, Alpakas und Pferden**⁷ (vgl. Art. 57 Abs. 6 und Art. 63 der eidgenössischen Tierschutzverordnung [TschV; SR 455.1]). Darüber hinaus **fehlen** auf Bundesebene konkrete Vorgaben im Umgang mit Zäunen zum Schutze von Wildtieren. Die Kantone haben solche Bestimmungen jedoch in Erfüllung ihrer erwähnten Schutzaufgabe vorzusehen sowie den Vollzug sicherzustellen.

Kantonales Recht

In Umsetzung dieser kantonalen Schutzaufgabe ist St. Gallen mit Art. 39 ff. Jagdgesetz/SG (JG/SG) fürs erste auf zwei Ebenen gesetzgeberisch tätig geworden:⁸

- 1) Zunächst mit einem Programmartikel und einer gleichzeitigen **Zuständigkeitsvorschrift**: Die zuständige Behörde stellt demnach den Schutz, die Aufwertung und die Vernetzung von Lebensräumen und Lebensgemeinschaften sicher durch Beschränkungen von Nutzungen des Lebensraums, wenn diese Tiere erheblich stören [...] (Art. 39 Abs. 1 Bst. c JG/SG).

⁵ Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel (JSG) vom 27. April 1983, BBl 1983 II 1197 ff. (1200).

⁶ Botschaft zum JSG, a.a.O. letzte Fn., 1207.

⁷ Vgl. aber für Pferdezaune Ausnahmen vom Stacheldrahtverbot bei weitläufigen Weiden (Art. 63 Abs. 2 TschV) (sog. „Lex Jura“).

⁸ Vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über die Jagd, den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 6. Juli 1993, ABl 1993 1928 ff. (1932).

- 2) Und in der Folge mit einer materiellen **Grundvorgabe: Anlagen, insbesondere unnötige Zäune, werden verboten oder beseitigt, wenn sie den Lebensraum unverhältnismässig stören** (Art. 41 Abs. 1 JG/SG).

Beurteilung des geltenden Rechts

Der Bund erteilt den Kantonen, ohne selbst konkrete Vorgaben zu machen, die einschlägige Schutzaufgabe – so auch im Umgang mit Zäunen zum Schutze von Wildtieren. Der Kanton St. Gallen nimmt diese Aufgabe zurzeit einzig über eine pauschale und als solche missverständliche⁹ Zuständigkeitsvorschrift sowie eine sehr abstrakte und als solche rechtsunsichere materielle Bestimmung wahr. Präzisere Vorgaben, so z.B. Verbote bestimmter Zaunarten sowie klärende Vollzugsregelungen, fehlen auf kantonaler Ebene. Und auch die Gemeinden kennen keine gesetzlichen Verfeinerungen. Dass im Kanton St. Gallen ein Regelungsdefizit besteht, zeigt auch der Blick in die übrigen Ostschweizer Kantone.

b. Entwicklungen in anderen Ostschweizer Kantonen

Unsere Nachbarkantone sind in der erwähnten Thematik um einiges weiter als St. Gallen:

(a) So sieht der Kanton Graubünden in einem Musterbaugesetz zuhanden der Gemeinden ein generelles Stacheldrahtverbot mit folgender Formulierung vor: „**Zäune aus Stacheldraht oder anderen gefährlichen Materialien sind auf dem ganzen Gemeindegebiet verboten.** Bestehende derartige Zäune sind **innert 3 Jahren** seit Inkrafttreten dieser Bestimmung zu entfernen. Nötigenfalls lässt die Baubehörde die erforderlichen Massnahmen auf Kosten der Eigentümerschaft ausführen.“¹⁰ Die **meisten Gemeinden** haben diese Bestimmungen in ihren Baureglementen oder Polizeigesetzen übernommen und sehen mitunter weitere Vorgaben für andere Zaunarten vor (dazu später).

(b) Konkretere Schutzvorschriften als St. Gallen kennt auch der **Kanton Glarus**. Zu nennen sind etwa folgende Bestimmungen:¹¹

Massnahmen bei Weidezäunen:

Ausserhalb der Weidesaison müssen Stacheldraht abgelegt und Elektronetze entfernt werden. Während der Weidesaison sind Elektronetze fachmännisch zu unterhalten und bei Nichtgebrauch zu entfernen. Bei Festzäunen um unbenutzte Weiden müssen während der Winterzeit Wilddurchgänge geschaffen werden (Art. 14 Tierschutz- und Tierseuchengesetz/GL).

Spezifisches Verbot von Stacheldrähte entlang von Strassen und Wegen:

Häge, die Menschen oder Tiere gefährden, wie z. B. Stacheldrahthäge, sind an Strassen und Wegen verboten (Art. 144 EG zum Zivilgesetzbuch/GL).

⁹ Dazu unten Kapitel III.3.

¹⁰ BÜNDNER VEREINIGUNG FÜR RAUMENTWICKLUNG, Musterbaugesetz für Bündner Gemeinden, MBauG 14 – Aktualisierung MBauG 12 (Art. 89 Abs. 2) (Hervorhebungen hinzugefügt).

¹¹ Kompendium als Auszug aus dem Merkblatt Weidezäune des Kantons Glarus, 2012; Aktualität (Stand 13. Mai 2018) verifiziert.

(c) Der Kanton Appenzell Ausserrhoden sieht neben einer materiellen Grundvorgabe in Art. 36 Abs. 3 Jagdverordnung/AR einen konkreteren Zusatz vor: „Weidezäune für Vieh dürfen **Wildwechsel** nicht übermässig beeinträchtigen. **Flexible Maschenzäune** sind nach dem Abweiden der Wiesfläche innert **acht Tagen** zu entfernen.“

Darüber hinaus haben alle erwähnten Kanton wie **auch der Kanton Thurgau** mehr oder weniger ausführliche **Merkblätter** zuhanden der Gemeinden und Landwirte im Umgang mit dem Zäunen zum Schutz der Wildtiere ausgearbeitet.¹²

(d) Fazit: Die Nachbarkantone kennen entweder griffigere Gesetze als der Kanton St. Gallen oder nehmen sich der Problematik zumindest mit klareren Leitlinien an. Auch vor diesem rechtsvergleichenden Hintergrund ist es geboten, dass der Kanton klarere Regeln ausarbeitet, die gleichzeitig den Verhältnismässigkeitsgrundsatz wahren. Dabei kann sich der Kanton St. Gallen in einer kritischen Würdigung der Regelungen unserer Nachbarkantone von diesen inspirieren lassen.

4. Regelungsbedarf – Konkrete materielle und prozedurale Forderungen

Die Tatsachen sind bekannt und ausgewiesen (vgl. II.1). Das geltende Recht des Kantons St. Gallen weist im Konfliktverhältnis von Zäunen und Wildtieren – gerade auch im Vergleich zu anderen Kantonen – nach dem Gesagten ein doppeltes Defizit auf (vgl. II.3):

a) Materielles Recht – Die Vorgaben an die betroffenen Eigentümer bzw. Landwirte sind zu schwammig formuliert. Es fehlen griffige Bestimmungen, wie z.B. die Formulierung von Bestimmungen für den sachgerechten Umgang mit Zäunen oder auch Verbote bestimmter Zaunarten. Präzisere Vorgaben bilden die Grundlage für eine verlässlichere Praxis (dazu unten III.2).

b) Vollzugsrecht – Im Einzelfall sind verschiedene Stellen für den Vollzug zuständig. Es fehlt eine Koordinationsstelle, welche zur Umsetzung der materiellen Bestimmungen gerade auch bei nicht baubewilligungspflichtigen Zäunen die erforderlichen Massnahmen einleitet, je nach Sachverhalt selbst entscheidet oder die Sache an die jeweils zuständige Stelle weiterleitet (dazu unten III.3).

Die Antwort der Regierung auf die entsprechende Interpellation lässt nicht erkennen, dass diese gewillt ist, die gebotenen Massnahmen an die Hand zu nehmen, um dem erwähnten Regelungsbedarf nachzukommen (vgl. II.2.). Dementsprechend sieht sich die Zivilgesellschaft aus dem Kreise der Jägerschaft und der Umweltverbände dazu veranlasst, die vorliegende Initiative einzureichen. Um den gebotenen Konkretisierungsgrad zu erreichen, wählt das Initiativkomitee den Weg der **Gesetzesinitiative**.¹³

¹² Vgl. im Einzelnen z.B. TG: Forstamt Thurgau I Jagd- und Fischereiverwaltung, Zäune ausserhalb der Bauzone – Entscheidungshilfe für Landwirte, Jäger, Gemeindebehörden und Förster (besonders ausführlich); GL: Merkblatt Weidezäune; GR: Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit, Weidezäune als tödliche Falle für Nutztiere und Wildtiere, in: Bündner Bauer 1-2/2017, S. 22 ff.

¹³ Vgl. dazu Yvo HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte und Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, § 33, N. 2035.

III. Inhalt

1. Grundkonzept und Einordnung

Das Grundkonzept der Vorlage besteht gestützt auf den erwähnten Regelungsbedarf darin, (1) die **Vorgaben des materiellen Rechts zu schärfen** und gleichzeitig (2) **Zuständigkeiten zu klären**.

Einordnung der Regelung in das bestehende Recht – Ansatzpunkt kantonales Jagdgesetz: Dieses Gesetz dient ganz wesentlich dem Schutz, dem Aufbau und der Verbesserung der Lebensräume für wildlebende Säugetiere und Vögel und ganz generell dem Schutz wildlebender Tierarten (s. Art. 1 Abs. 1 Bst. a und c JG/SG). So ist die kantonale Jagdgesetzgebung im Gesamtzusammenhang von tier- und umweltschutzrelevanten Grundsätzen zu lesen und geht damit über die blosser Regelung regalrechtlicher Fragen weit hinaus.¹⁴ Mit Art. 41 JG/SG findet sich zudem im Umgang mit Zäunen zum Schutz der Wildtiere **ein konkreter Ansatzpunkt**, welcher **räumlich umfassend zu verstehen** ist und nicht nur das Offenland, sondern auch den Wald betrifft.

2. Materielle Bestimmungen

a. Anschlussfähigkeit an das geltende Recht

Zweck, Programm, Zuständigkeit und materielle Vorgabe finden im geltenden Jagdgesetz je Anschlussnormen. Wiederholungen, wie etwa spezielle Zweckklauseln oder programmatische Bestimmungen erübrigen sich im Sinne einer möglichst schlanken Regelung. An den bestehenden Artikeln – namentlich an Art. 41 JG/SG bzw. Art. 58 ff. JG/SG zu den Zuständigkeiten – sind die Bestimmungen der Gesetzesinitiative anzuschliessen. Auf diese Weise ordnet sich die Vorlage nahtlos ins geltende Recht ein.

b. Konkretisierung des bestehenden Artikel 41 des St. Galler Jagdgesetzes

aa. Grundkonzept

Die Gesetzesinitiative setzt bei Art. 41 JG/SG an. Diese Bestimmung verankert für unnötige Zäune, ein grundsätzliches Erstellungsverbot und eine Beseitigungspflicht, soweit diese den Lebensraum unverhältnismässig stören. Die Generalklausel „unverhältnismässig stören“ zeichnet sich durch eine ausgesprochen grobmaschige Normierung aus. Einziges richtungsweisendes Kriterium ist der Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Diesem wird im geltenden Recht die alleinige

¹⁴ Vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über die Jagd, den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 6. Juli 1993, ABl 1993 1928 ff. (1931).

Verantwortung übertragen, im Einzelfall den gerechten Ausgleich zu finden zwischen den berechtigten Einfriedungsinteressen der Eigentümer und Pächter zur sicheren Haltung ihrer Nutztiere bzw. zum Schutz von Spezialkulturen oder Ackerfrüchten einerseits und dem umwelt- und tierschutzrechtlichen Anliegen an der Unversehrtheit von Wildtieren andererseits.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine derartige Leerklausel für sich alleine keine griffige Praxis im Umgang mit Zäunen zulässt. Diese von Rechtsunsicherheit geprägte Rechtslage hat über Jahre hinweg erhebliches und unnötiges Tierleid zugelassen. Sowohl die dem Schutz des Lebensraums und der Wildtiere nahe stehenden Umwelt- und Tierschutzverbände wie die Jägerschaft als auch die von der Norm in die Pflicht genommenen Eigentümer stellen ein grosses Regelungsdefizit fest (vgl. II.2). Gerade für die Grundstückseigner bedeuten die bereits heute bestehenden Verbote und Gebote Eigentumseingriffe;¹⁵ umso mehr tut eine verlässliche gesetzliche Regelung not. Nachdem die Regierung die fehlende Normdichte trotz politischen Vorstössen verneint, sieht sich die Initiative dazu veranlasst, den Betroffenen konkretere Vorgaben zu machen, um dadurch einen verstärkten Tierschutz und mehr Rechtssicherheit für die Betroffenen zu erreichen (vgl. bereits II.2).

Die Initiative ist sich bewusst, dass nicht jeder erdenkliche Sachverhalt normiert werden kann. In verhältnismässiger Gesetzgebung bleiben die in der Praxis vordringlichsten Sachverhalte präziser, d.h. mit **rascher Handhabung klaren Rechts** zu regeln. Gleichzeitig ist der Rechtsanwendung der gebotene Spielraum zu belassen, die übrigen Sachverhalte einzelfallgerecht zu beurteilen. Somit entscheidet sich die Initiative für die Kombination von richtungweisender Grundnorm unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit (**Tauglichkeit, Notwendigkeit, Zumutbarkeit**) und einer Präzisierung der einschlägigsten und klarsten Tatbestände. Gestützt auf die Gesetze und Leitlinien¹⁶ in anderen Kantonen ist dabei zur Gliederung der Sachverhalte eine Differenzierung nach den wichtigsten **Zaunarten** und **Raumkriterien** sinnvoll. Dies führt für die einzelnen Bestimmungen zu folgenden Erläuterungen.

bb. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

(1) Pflichtenträger – Absatz 1^{bis} erster Satz

Bereits die bestehende Regelung richtet sich an die Grundeigentümer,¹⁷ ohne dies allerdings explizit zu benennen. In einer klärenden und damit griffigeren Normierung sollen die Pflichtenträger nun ausdrücklich genannt werden: Adressaten dieser Regelung sind die jeweils betroffenen **Grundeigentümer**.¹⁸ Diese Pflichtzuweisung bedarf bei **permanenten** Zäunen, die mit dem Boden in gewissem Masse verbunden sind,¹⁹ keiner weiteren Erklärung. Soweit Eigentümer und Nutzer von landwirtschaftlichem Boden oder Wald (namentlich über Pachtverhältnisse) in gewissen Fällen auseinanderfallen, mögen von der Regelung gerade bei **mobilen** Anlagen als Verhaltensstörer primär die Nutzer, z.B. auch Landwirte ohne Eigentümerstellung, angesprochen sein. Eine **privatrechtliche** Zuweisung der Pflichten an den Pächter, so etwa im jeweiligen Pachtvertrag, ist insoweit zwar denkbar. Ähnlich dem Immissionsschutz bleiben aber gegenüber den Behörden, d.h. **öffentlich-rechtlich** als Zustandsstörer letztlich die

¹⁵ So bereits festgestellt in Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über die Jagd, den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 6. Juli 1993, ABl 1993 1928 ff. (1946).

¹⁶ Vgl. Nachweise oben II.3.b.

¹⁷ Vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über die Jagd, den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 6. Juli 1993, ABl 1993 1928 ff. (1946).

¹⁸ Sei dies als Verhaltens- oder als reine Zustandsstörer.

¹⁹ Zur Abgrenzung zu Anlagen mit Baubewilligungspflicht vgl. unten III.3.c.

Grundeigentümer dafür verantwortlich, dass vom betreffenden Grundstück und den darauf befindlichen Anlagen keine Störung für Dritte ausgeht.²⁰ Auch im vorliegenden Zusammenhang rechtfertigt sich im Sinne einer klärenden Regelung deshalb eine Beschränkung der Letztverantwortung auf die jeweiligen Grundeigentümer.

Das Regelungskonzept folgt dabei in Sachen Vorgaben zwei Grundkategorien:

- 1) Bei unnötigen Zaunarten mit besonderem Gefahrenpotenzial wird ein gesetzliches **Verbot** verankert.
- 2) Andere Zaunarten, welche als solche zwar weniger gefährlich sind, von denen aber bei unsachgemässer Anwendung ein ebenso erhebliches Gefährdungspotenzial für Wildtiere ausgeht, sollen Vorgaben zur **sachgerechten Anwendung** die gebotene Abhilfe schaffen.

(2) Stacheldraht – Absatz 1^{bis} Buchstabe a

Stacheldraht stellt den klassischen Fall von oftmals verkommenen Zäunen dar, welchen keine Einfriedungsfunktionen mehr zukommt, da praxistauglichere und sicherere Alternativen bestehen (dazu im Anschluss).²¹ Gleichzeitig bilden sie eine grosse Gefahrenquelle für Wildtiere. Grund dafür ist die schlechte Sichtbarkeit und die wegen den scharfen Stachelspitzen hohe Verletzungsgefahr dieser Zaunart.²² Unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit rechtfertigt sich für Stacheldrähte, wie etwa in den Gemeinden des Kantons Graubünden seit Jahrzehnten verbreitet,²³ folglich ein ausnahmsloses Verbot. Innert einer übergangsrechtlich zu bestimmenden Frist (dazu unten) sollen die Grundeigentümer demnach alle Stacheldrähte, gerade auch verkommene Anlagen, d.h. verrostete und eingewachsene Drähte, entfernen. Es handelt sich insoweit gewissermassen um eine „Altlast“, welche die (jetzigen) Grundeigentümer (auch als Rechtsnachfolger von übernommenen Stacheldrähten) im Sinne von Zustandsstörern zu beseitigen haben.

Das Verbot und die zugehörige Beseitigungspflicht erstrecken sich sowohl auf das Wiesland als auch auf den Wald. Stacheldraht ist in beiden Gebieten verbreitet und stellt gerade auch bei einem Standort am Waldrand ein besonderes Hindernis dar, weil die Wildtiere bei drohender Gefahr naturgemäss in den schützenden Wald flüchten und dabei Stacheldrähte oft übersehen.²⁴ Das Stacheldrahtverbot soll mithin räumlich uneingeschränkt zur Geltung kommen. Dabei bleibt als absolute Ausnahme festzuhalten, dass etwa zu Zwecken der nationalen Sicherheit, z.B. für Strafanstalten oder militärische Anlagen, das Stacheldrahtverbot nicht gilt. Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung erübrigt sich aber bereits deshalb, weil die Vorlage nach ihrem Sinn und Zweck landwirtschaftlich genutzte Zaunanlagen im Fokus hat; diesbezüglich ist keine zu rechtfertigende Ausnahme greifbar, welche normiert werden müsste. Dieses kategorische Verbot lässt zudem Raum für ganz punktuell gerechtfertigte Stacheldrähte, wie z.B. zum Objektschutz

²⁰ So führte z.B. eine Bussenerhebung vor Ort in Fällen, in denen der anwesende Landwirt lediglich Pächter ist, dazu, dass dieser die Bussenverfügung dem Eigentümer treuhänderisch weiterzuleiten hätte bzw. – wie sinnvollerweise gestützt auf eine Regelung im Pachtvertrag vorgesehen – bei Widerhandlungen im Umgang mit mobilen Zaunanlagen sinnvollerweise selbst zu begleichen hätte.

²¹ Vgl. insoweit bereits die allgemeinen Ausführungen zum geltenden Recht in Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über die Jagd, den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 6. Juli 1993, ABl 1993 1928 ff. (1946); STS-Merkblatt, Sichere Weidezäune, S. 2. Auch an exponierten Lagen in den Alpen bestehen zu dieser Zaunart Alternativen: z.B. Festzäune mit mehreren Drähten oder Litzen mit oder ohne Strom (Merkblatt Weidezäune des Kantons Glarus, 2012, S. 2).

²² S. Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit, Weidezäune als tödliche Falle für Nutztiere und Wildtiere, in: Bündner Bauer 1-2/2017, S. 22; STS-Merkblatt, a.a.O., S. 7.

²³ Oben II.3.b. Auch der Kanton TG etwa empfiehlt ein kantonsweites Stacheldraht-Verbot: Forstamt Thurgau | Jagd- und Fischereiverwaltung, Zäune ausserhalb der Bauzone – Entscheidungshilfe für Landwirte, Jäger, Gemeindebehörden und Förster, S. 5.

²⁴ Vgl. STS-Merkblatt, Sichere Weidezäune, S. 2.

bestimmter Obstbäume. Dazu reicht eine weitsichtige Praxis, welche spezifische Härtefälle im Einzelfall von einem Verbot ausnimmt. Die explizite Normierung von Ausnahmen ist unter diesem Gesichtswinkel nicht gerechtfertigt.

Auf der anderen Seite ist nicht auszuschliessen, dass die Praxis in zweckgerichteter und systematischer Fortbildung der neuen Bestimmung dereinst in Gebrauch stehende, ähnlich gefährliche Zäune wie jene aus Stacheldraht ebenso verbieten könnte. Solche sind zurzeit aber nicht absehbar. Deshalb verzichtet die Initiative aus Gründen der Verhältnismässigkeit und Rechtssicherheit auf ein ausdrückliches Verbot von „Zäunen aus anderen gefährlichen Materialien“, wie es etwa das Musterbaugesetz im Kanton Graubünden vorsieht (vgl. oben II.3.b).

(3) Mobile Weidenetze und (sonstige) elektrische Zäune – Absatz 1^{bis} Buchstabe b und c

Diese mobilen²⁵ Zaunarten sind in der Landwirtschaft allgegenwärtig; deren Tauglichkeit und Einsatzberechtigung zur Einzäunung von Nutztieren und zu sonstigen landwirtschaftlichen Zwecken sind unbestritten und stehen ausser Frage. Gleichzeitig stellen auch diese Zäune bei unsachgemässer Anwendung im Betrieb wie auch bei einem Brachliegen ausserhalb des Betriebs eine unverhältnismässige Störung des Lebensraums der Wildtiere dar.

(A) Für den Betrieb von Weidenetzen und (sonstigen) elektrischen Zäunen sieht die Gesetzesinitiative dementsprechend vor, dass die Umzäunungen „sachgerecht erstellt, für Wildtiere gut sichtbar gemacht, unterhalten und regelmässig kontrollieren“ werden. Diese richtungsweisenden Vorgaben stützen sich auf Bestimmungen und Leitlinien in anderen Kantonen, auf Hinweise von Tierschutz- und Umweltverbänden und nicht zuletzt auch auf die Erkenntnisse des Regierungsrates des Kantons St. Gallen.²⁶ Diese Vorgaben sind nun im Gesetz zu verankern, um so den Boden für eine griffigere Praxis zu ebnet. Die erwähnten Kriterien sollen beim Vollzug etwa mit Merkblättern o.ä. zuhanden der Landwirte, Gemeinden und angesprochenen Verbände weiter präzisiert werden; dabei sollen sich die Behörden von folgenden Überlegungen inspirieren lassen:

- 1) Bei „sachgerechter Erstellung“ ist zunächst die **Standortwahl** von Zäunen zu beachten.²⁷ Ein besonders grosses Unfallrisiko besteht insbesondere an wildsensiblen Standorten wie Waldrändern, Gebieten mit Wildwechsel oder Wildtierkorridoren und je nach Landschaft auch in Bereichen entlang von Strassen und Gewässern. An diesen Standorten ist etwa vom Einsatz von Weidenetzen in aller Regel abzusehen, weil dadurch Wildtiere auf ihrem Fluchtweg übermässig behindert werden könnten.²⁸
- 2) Zu beachten ist zudem der Grundsatz der **Durchlässigkeit**: Anzustreben ist eine möglichst weitgehende Durchlässigkeit der Zäune, welche aber gleichzeitig deren Funktionsfähigkeit aufrechterhält.²⁹ Ob ein Zaun von einem bestimmten Wildtier überwunden werden kann und soll, hängt dabei wesentlich von der Zaunhöhe und dem Abstand des untersten Drahtes vom Boden ab. So soll sich der unterste stromführende Draht gemäss Praxishilfen zum Schutz von kleinen Tieren wie Amphibien, Igel, Mardern z.B. mindestens 25 cm ab Boden

²⁵ Dies in Abgrenzung zu permanenten Zäunen (dazu im Anschluss). Diese Terminologie verwenden insbesondere auch verschiedene kantonale und kommunale Gesetzgebungen (z.B. Art. 28 Polizeigesetz/Ilanz).

²⁶ Vgl. Nachweise oben II.3.b. und insbesondere auch Antwort der Regierung auf die einschlägige Interpellation, a.a.O., S. 1.

²⁷ Vgl. neben den vorstehend zitierten Quellen aus landwirtschaftlicher Sicht ebenso AGRIDEA (Hrsg.), Leitfaden „Schutzzäune gegen Wildtiere in der Landwirtschaft“, Mai 2006; Forstamt Thurgau | Jagd- und Fischereiverwaltung, Zäune ausserhalb der Bauzone – Entscheidungshilfe für Landwirte, Jäger, Gemeindebehörden und Förster, S. 8.

²⁸ Vgl. Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit, Weidezäune als tödliche Falle für Nutztiere und Wildtiere, in: Bündner Bauer 1-2/2017, S. 22; dementsprechend sieht etwa Art. 36 Abs. 3 Jagdverordnung/AR in einer allerdings nicht alle relevanten Tatbestände enthaltenden Formulierung vor, Zäune dürften den Wildwechsel nicht übermässig stören.

²⁹ Merkblatt Weidezäune des Kantons Glarus, 2012, S. 1.

befinden.³⁰ Bei Elektrozäunen bedeutet eine sachgerechte Anwendung zudem, die Stromleiter mit den konkreten Anforderungen genügender, aber gleichzeitig **möglichst geringer Leistung** zu bedienen.³¹

- 3) Ein dritter, besonders wichtiger Aspekt der sachgerechten Erstellung (deshalb die explizite Erwähnung im Gesetz) ist jener der **Sichtbarkeit**: Die gute und nach Grundsätzen des Landschaftsschutzes gleichzeitig verhältnismässige Markierung eines Zaunes kann in vielen Situationen Kollisionen von Wildtieren mit Zäunen vorbeugen. Zu denken ist dabei an Markierungen wie helle Bänder, Wimpel oder Trassierbänder.³²

Zur Sorgfaltspflicht im Sinne einer fortwährenden Aufgabe gehören schliesslich der „**Unterhalt**“ und die „**regelmässige Kontrolle**“ von Umfriedungen unter Berücksichtigung der vorstehenden Grundsätze. Löchrige Zäune, durchhängende Drähte, offene Litzen o.ä. stellen nicht nur potenzielle Gefahrenquellen für Wildtiere dar, sondern beeinträchtigen auch die Wirksamkeit der Zäune gegen Wildschäden.³³ Eine entsprechende Vorgabe wirkt folglich in beide Schutzrichtungen, d.h. zugunsten von Umweltschutz und Landwirtschaft. Welcher Massstab für die Erfüllung der „Regelmässigkeit“ der Kontrolle anzulegen ist, bleibt letztlich nach den Umständen des Einzelfalls, so etwa nach der Art und dem konkreten Gefahrenpotenzial des jeweiligen Zaunes zu beurteilen.

(B) Regelung nach dem Betrieb

Mobile Zäune sollen nur so lange in der offenen Landschaft stehen und für die Wildtiere ein potenzielles Hindernis darstellen dürfen, als sie auch tatsächlich ihre Funktion ausüben, d.h. in Betrieb sind. Um diesem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nachzuleben, sieht Buchstabe b der neuen Regelung zunächst vor, dass mobile Zäune zum einen nur dann unter Strom stehen dürfen, „wenn sich in den eingezäunten Flächen Nutztiere befinden oder um Spezialkulturen oder genutzte Ackerflächen vor Schädigungen zu schützen.“ Im Gleichklang mit Art. 56 der kantonalen Jagdverordnung (sGS 853.11) hat der Initiativtext dabei bewusst auf die Haltung von „Nutztieren“³⁴ sowie den Bestand von „Spezialkulturen“³⁵ und genutzten „Ackerflächen“³⁶ abgestellt.³⁷

Die **Durchleitung von Strom** dient dazu, Nutz- wie allenfalls auch Wildtiere aufzuschrecken. Gleichzeitig beeinträchtigt diese Funktion das Wohlbefinden der Tiere und kann je nach Art und Grösse des betroffenen Wildtieres auch schwerwiegende gesundheitliche Folgen haben (dazu oben). Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, die Zäune binnen Tagefrist vom Strom zu nehmen, sobald die umfriedete Fläche nicht mehr genutzt wird. Diese fristgebundene Vorgabe erscheint verhältnismässig: Zum einen gilt die gesetzte Tagesfrist nur dann, wenn die fragliche Fläche über mehr als 24 Stunden nicht genutzt wird, d.h. typischerweise nach einem Weidegang – und nicht etwa bereits dann, wenn die Tiere nur kurzfristig, so z.B. über Nacht in den Stall verbracht

³⁰ A.a.O. vorstehende Fn., S. 2; zudem Forstamt Thurgau | Jagd- und Fischereiverwaltung, Zäune ausserhalb der Bauzone – Entscheidungshilfe für Landwirte, Jäger, Gemeindebehörden und Förster, S. 9; STS-Merkblatt, a.a.O., S. 5.

³¹ Vgl. STS-Merkblatt, a.a.O., S. 5.

³² A.a.O., S. 2.

³³ Vgl. Merkblatt Weidezäune des Kantons Glarus, 2012, S. 4.

³⁴ Zum Begriff der Nutztiere vgl. z.B. Art. 13 Abs. 3 ZEV (SR 631.012); Dazu zählen namentlich Tiere der Pferde-, Rinder-, Schaf-, Ziegen und Schweinegattung sowie Kaninchen und Hausgeflügel.

³⁵ Als Spezialkulturen gelten Reben, Hopfen, Obstanlagen, Beeren, Gemüse ausser Konservengemüse, Tabak, Heil- und Gewürzpflanzen sowie Pilze (Art. 15 Abs. 1 LBV; SR 910.91).

³⁶ Als Ackerfläche gilt die Fläche, welche in eine Fruchtfolge einbezogen ist (Art. 18 Abs. 1 LBV; SR 910.91).

³⁷ Vgl. zudem Merkblatt Weidezäune des Kantons Glarus, 2012, S. 1; Forstamt Thurgau | Jagd- und Fischereiverwaltung, Zäune ausserhalb der Bauzone – Entscheidungshilfe für Landwirte, Jäger, Gemeindebehörden und Förster, Übersicht.

werden. Zum anderen lassen sich elektrische Zäune durch Zaunschalter – auch via SMS – aus der Ferne ohne Aufwand ein- und ausschalten.

Eine besondere Gefahrenquelle bilden **Weidenetze**, die funktionslos über Wochen und Monate herumstehen **oder -liegen**. Weidenetze sind als Tierfallen deshalb besonders heimtückisch, weil sie wie Fangnetze wirken und sich verfangene Tiere oft nicht alleine daraus befreien können.³⁸ Dementsprechend sieht die Gesetzesinitiative analog zu anderen Kantonen vor, dass „nicht genutzte Weidenetze innert zwei Wochen entfernt“ werden. Abzustellen ist dabei etwa auf den Abschluss des Weidegangs. Diese fristgebundene Vorgabe ist auch vom zeitlichen Rahmen her verhältnismässig. So sieht z.B. der Kanton Appenzell-Ausserrhoden eine Beseitigungspflicht bereits binnen acht Tagen vor (s. Art. 36 Abs. 3 Jagdverordnung/AR). Mit der Wahl einer etwas grosszügiger bemessenen Frist von zwei Wochen soll demgegenüber auch ausserordentlich arbeitsintensiven Phasen der Landwirtschaftsbetriebe gebührend Rechnung getragen werden.

In räumlicher Hinsicht erstrecken sich die Regelungen zu den mobilen Zäunen sowohl auf das Wiesland als auch auf den Wald. Derartige Umzäunungen sind im Wald zwar selten anzutreffen, zumal Beweidungen von geschlossenem Wald als nachteilige und damit bewilligungspflichtige Ausnahmenutzungen im Sinne von Art. 19 EG zur eidgenössischen Waldgesetzgebung gelten.³⁹ Bestehen sie dennoch, weisen sie dort für Wildtiere wegen den unübersichtlicheren Verhältnissen allerdings ein noch grösseres Gefahrenpotenzial auf als im Offenland.

(4) Darüber hinausgehende Regelung für den Wald – Absatz 1^{bis} Buchstabe d

Die allgemeinen Vorgaben von Absatz 1 und 1^{bis} vorstehend gelten, wie dargelegt, auch für den Wald. Weil es sich beim Wald um eine besonders wildsensible Zone handelt, rechtfertigen sich für diesen Raum neben den vorstehenden Bestimmungen und jenen der bestehenden Waldgesetzgebung für Zäune im Wald zusätzliche Vorgaben.

(A) Ausgangspunkt im geltenden Recht

Gemäss Art. 15 Abs. 1 EG zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.1) beurteilt die für den Wald zuständige Stelle des Kantons die Notwendigkeit von Zäunen, die im Wald stehen oder die Zugänglichkeit des Waldes für die Allgemeinheit einschränken. Diese Zuständigkeitsregelung, welche im geltenden von Art. 41 Abs. 2 JG/SG wiederholt wird, umfasst in einer funktionellen Betrachtung in räumlicher Hinsicht den Wald **und den Waldrand**.⁴⁰

Erste materielle Beurteilungskriterien zur Frage der Notwendigkeit und Zulässigkeit einer Zaunanlage im Wald liefern dabei in einem zweiten Schritt die zugehörigen Verordnungsbestimmungen: Demnach sind Einschränkungen der allgemeinen Zugänglichkeit des Waldes durch Einzäunungen und andere Massnahmen zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und notwendig sind, insbesondere zum Schutz wertvoller Lebensräume von Tieren und Pflanzen, zur Waldverjüngung oder zum Schutz vor Gefahren (Art. 15 Abs. 1 Verordnung zum EG zur eidgenössischen Waldgesetzgebung; sGS 651.11).⁴¹

³⁸ S. Antwort der Regierung auf die einschlägige Interpellation, a.a.O., S. 1 f.; zudem u.a. Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit, Weidezäune als tödliche Falle für Nutztiere und Wildtiere, in: Bündner Bauer 1-2/2017, S. 22 f.

³⁹ Art 24 Abs. 1 Bst. a der zugehörigen Verordnung (sGS 651.11).

⁴⁰ Vgl. in sinngemässer Inspiration explizit Kanton Luzern – lawa, Richtlinie – Zäune am Wald vom 31. März 2010.

⁴¹ Vgl. als bundesrechtliche Grundnorm auch Art. 14 Abs. 1 WaG.

(B) Neue Regelung

Diesen Grundsätzen soll die Vorlage den nötigen Vorschub leisten, indem sie ausgehend vom geltenden Recht die Vorgaben für besonders relevante Zaun Gefahren für Wildtiere für die betroffenen Grundeigentümer und die zuständigen Behörden (dazu später) konkretisiert.

Nach Buchstabe d der Vorlage sind demnach (neben dem absoluten Verbot von Stacheldrahtzäunen; dazu vorstehend) **auch andere permanente Zäune verboten. Grundsätzlich verboten** sind mithin ganzjährig bestehende Anlagen, wie z.B. Maschendraht- oder auch Holzlattenzäune. Diese stellen gerade in den unübersichtlichen Verhältnissen des Waldes besondere Gefahrenquellen für Wildtiere dar.

Als Ausnahme zu diesem Grundsatz sind Zäune gemäss Buchstabe d dann zulässig, „wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und notwendig sind, insbesondere zum Schutz wertvoller Lebensräume von Tieren und Pflanzen, zur Waldverjüngung oder zum Schutz vor Gefahren.“ Zu denken ist hierbei nicht nur, aber vor allem an **forstliche oder ökologische Einrichtungen**. Damit nimmt die Gesetzesinitiative den Wortlaut von Art. 15 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung auf hat insoweit nur deklaratorischen Charakter. Zwecks umfassender Regelung der vorliegenden Zaunproblematik rechtfertigt sich eine Überführung dieser Bestimmung ins Jagdgesetz dennoch. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil die neue Regelung nicht nur die Voraussetzungen für derartige Ausnahmegewilligungen auf die gebotene Gesetzesstufe hebt, sondern gleichzeitig auch den sachgerechten Umgang mit zulässigen Zäunen klarstellen soll: Ausnahmsweise zulässige Zäune werden demnach durch die Waldeigentümer **„sachgerecht erstellt, für Wildtiere gut sichtbar gemacht, unterhalten und regelmässig kontrolliert.“** Was z.B. bei forstlichen Einrichtungen als geeigneter und ausreichender Zaun zum Schutz vor Wildschäden zu betrachten ist, präzisiert dabei im geltenden Recht vereinzelt auch Art. 55 Abs. 1 Jagdverordnung/SG mit dem zugehörigen Anhang 4. Dieser enthält etwa Angaben zu Grösse und Ausgestaltung von Einzäunungen zwecks angemessenem Baumschutz. Soweit permanente Zaunanlagen im Wald nicht mehr genutzt werden, werden sie nach der vorgeschlagenen Regelung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit **„innert nützlicher Frist sachgerecht zurückgebaut.“** Die Fristbestimmung liegt dabei im einzelfallgerechten Ermessen der Rechtsanwendung. Sowohl die Frage, ob ein Zaun nicht mehr genutzt wird (d.h. das fristauslösende Ereignis) als auch die Bestimmung der nützlichen Frist zum Rückbau ab diesem Zeitpunkt ist im Wald, abgesehen von den auch hier nach einer klaren Übergangsfrist verbotenen Stacheldrähten, nicht in einer fixen Zahl bestimmbar. Eine Beurteilung bedarf insoweit vielmehr der Einzelfallbetrachtung.

(5) Schlussvorbehalte

Die in E-Art. 41 JG/SG vorgesehenen Bestimmungen lassen die (mitunter bundesrechtlich bestimmten) wald-, strassen- und gewässerschutzrechtlichen Abstandsvorschriften unberührt. Diese entfalten, soweit sie im gegebenen Fall einschlägig sind, auch im vorliegenden Zusammenhang ihre volle Schutzkraft. Zudem bezieht sich die Regelung von Absatz 1^{bis} nicht direkt auf Zäune, welcher wegen ihrer Festigkeit und Dimensionierung einer Baubewilligung bedürfen (zu dieser Abgrenzung weiter unten; dort auch zur allenfalls rechtsfortbildenden Wirkung der Vorlage für Ausnahmegewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG).

Das vielfältige Zusammenwirken verschiedener Regelungen mit aufgeteilten Zuständigkeiten macht in einem nächsten Schritt vollzugsrechtliche Überlegungen vordringlich (dazu in der Folge

III.3). Zunächst folgt noch ein schematischer Überblick der materiellen Bestimmung, welche die Gesetzesinitiative vorsieht.

cc. Schematischer Überblick über die vorgeschlagene Regelung

Raumkriterien Zaunarten	Wiesland	Wald
Stacheldraht (Abs. 1 ^{bis} Bst. a)	Unnötig und gefährlich → Verbot	
Weidenetze und (sonstige) elektrische Zäune (Abs. 1 ^{bis} Bst. b und c)	Nötig, aber bei unsachgemässer Anwendung gefährlich → Vorgaben zum Umgang im Betrieb und ausserhalb des Betriebes	
Permanente Zäune (z.B. Maschendrahtzaun; Holzlattenzaun) (Abs. 1 ^{bis} Bst. d)	----- (keine explizite Regelung; wegen in aller Regel übersichtlichen Verhältnissen im offenen Wiesland bilden permanente Zäune ohne Stacheldraht dort für Wildtiere i.d.R. keine besondere Gefahr. Wo sie, z.B. bei besonders wildsensiblen Standorten, ausnahmsweise dennoch gefährliche Hindernisse bilden, reicht die allgemeine Regelung von Abs. 1 für ein Verbot oder eine Bewilligung unter Auflagen, z.B. Anweisung zur Schaffung eines Wildkorridors – dies nach einzelfallbezogener Beurteilung)	Wegen unübersichtlichen Verhältnissen v.a. im Wald gefährlich → Grundsatzverbot → nötige und zulässige Ausnahmen mit Vorgaben zum Umgang mit diesen Zäunen
Subsidiär – Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Abs. 1)	Dieser Grundsatz ist bei jedem möglichen Sachverhalt zu beachten – gerade auch bei solchen, die vom neuen Abs. 1 ^{bis} nicht ausdrücklich geregelt sind	

3. Zielgerichteter Vollzug

a. Ausgangslage

Das Vollzugsdefizit im Umgang mit Zäunen zum Schutz der Wildtiere ist im Sinne der grundlegenden Ausführungen offensichtlich (vgl. II.). Selbst der Kanton räumt ein Vollzugsproblem ein, indem er einzig im Bereich der weniger praxisrelevanten baubewilligungspflichtigen Zäune keine Zuständigkeitskonflikte beim Vollzug erkennt (vgl. II.2.b). Ein solches besteht auf zweierlei Ebenen:

- 1) Zum einen fehlt ein sauberes Monitoring. Die kantonalen Behörden haben oft keine Kenntnis von den Sachverhalten vor Ort.
- 2) Und ist den Behörden in Einzelfällen dennoch ein problematischer Zaun bekannt, dann fehlt eine klärende Regelung dazu, welche Behörde sich der Sache fürs erste anzunehmen hat, d.h. selbst entscheidet oder die Sache an die je nach Sachverhalt zuständige Stelle weiterleitet.

Um diesen Problemen zu begegnen und einen zielgerichteten Vollzug zu erreichen, sieht die Initiative den folgenden Zusatz vor.

b. Formulierung

Art. 61 Aufgaben

^{2 (neu)} Die Organe der kantonalen Wildhut treffen aufgrund eigener Beobachtung, bei Meldung durch weitere Aufsichtsorgane nach Art. 60 Abs. 1 dieses Erlasses oder bei Anzeige Dritter die erforderlichen Massnahmen, um die Vorschriften nach Art. 41 Erlasses zu vollziehen. Bei offensichtlichen Widerhandlungen gegen diese Vorschriften entscheiden sie im Rahmen ihrer Befugnisse selbst. Andernfalls leiten sie die Sache an die zuständige Stelle des Kantons oder der politischen Gemeinde weiter.

c. Erläuterungen

aa) Einordnung

Beim Vollzug von Art. 41 JG/SG sind je nach Sachverhalt verschiedene Stellen des Kantons – und bei baubewilligungspflichtigen Vorhaben zusätzlich die kommunale Baubewilligungsbehörde – zur Beurteilung der Sache zuständig. An dieser horizontalen und vertikalen Kompetenzaufteilung ändert die Vorlage nichts. Auch schafft sie keine neuen Institutionen. Schliesslich führt die vorgesehene Regelung zu keiner weiteren Zentralisierung, welche eine Beschneidung der Gemeindeautonomie zur Folge hätte.

Die Vorlage **bezeichnet mit den Organen der kantonalen Wildhut nur aber immerhin ausdrücklich eine Stelle, welche sich einschlägigen Fällen fürs erste anzunehmen hat und diese koordiniert.** Die neue Regelung reiht sich dementsprechend unter dem Kapitel „Aufsicht“ ein, worin im geltenden Recht als wichtigste Aufsichtsbehörde die kantonale Wildhut aufgeführt

ist (vgl. Art. 58 JG/SG). Unter Art. 61 Abs. 1 JG/SG sind sodann die Aufgaben der Aufsichtsorgane beschrieben, wozu ganz wesentlich die „Beobachtung und der Schutz des Lebensraums“ gehört (Bst. a). Der neue Zusatz in E-Art. 61 Abs. 1bis JG/SG präzisiert vor diesem Hintergrund die Zuständigkeiten für den Schutz der Wildtiere vor Anlagen, insbesondere störenden Zäunen; dies indem der erwähnte Artikel die Organe der kantonalen Wildhut ausdrücklich als Koordinationsstelle bezeichnet, die auf eigene Beobachtung, Meldung anderer Behörden oder auf Anzeige Dritter hin tätig wird, je nach Sachverhalt selbst entscheidet oder die Sache zur Beurteilung an die jeweils zuständige Stelle weiterleitet. Damit soll den festgestellten Vollzugsdefiziten wie folgt begegnet werden.

bb) Verstärktes Monitoring

Auf dem Boden des geltenden Rechts fehlt ein schutzspezifisches Monitoring der potenziell störenden Zaunanlagen. Den kantonalen Behörden mangelt es mithin oft an genügender Kenntnis der örtlichen Verhältnisse. Mit der neuen Bestimmung wird die **kantonale Wildhut** nun ausdrücklicher als bisher in die Pflicht genommen, indem das Gesetz die „**eigene Beobachtung**“ von problematischen (Zaun-)anlagen zu deren explizitem Aufgabenbereich erklärt. Die kantonale Jagdaufsicht mit zurzeit sieben Wildhütern, welche sich das Kantonsgebiet in Wildhutkreise aufteilen, fällt für eine vertiefte Feldbeobachtung behördlicherseits ganz vorrangig in Betracht. Die entsprechende Präzisierung des Pflichtenhefts der Wildhut entspricht denn auch der fortschreitenden Entwicklung der kantonalen Jagdaufsicht, die im Lichte der neueren Jagdgesetzgebung von jagdrechtlichen Kontrollaufgaben den Schwerpunkt hin zu einer Tätigkeit im Dienst der Erhaltung funktionsfähiger Lebensgemeinschaften und der Verbesserung ökologischer Belange verlagert hat.⁴² Bei realistischer Betrachtung fehlen der kantonalen Wildhut bei jeder Präzisierung ihrer Aufsichtspflichten, selbst verbunden mit personellen Aufstockungen, dennoch immer die ausreichenden Mittel, um auf sich alleine gestellt eine flächendeckende Aufsicht über jede einzelne Zaunanlage im gesamten Kanton sicherstellen zu können.

Um so wichtiger ist es, dass die **Zivilgesellschaft** ihre ergänzende Funktion als „Watch Dog“ wahrnehmen kann, um bei Kenntnis einer gefährlichen Zaunanlage zuhanden der kantonalen Jagdaufsicht (oder der Polizei; vgl. Art. 60 JG/SG) Anzeige zu erstatten. Dementsprechend soll dieses Überwachungsinstrument Eingang ins Gesetz finden und die Möglichkeit einer „**Anzeige Dritter**“ als zusätzliches Mittel eines zielgerichteten Vollzugs gesetzlich verankert werden. Ein solches Anzeigerecht mag in erster Linie die **Jägerinnen und Jäger** vor Ort sowie die Jagdgesellschaften ansprechen. Sie haben die besten örtlichen Kenntnisse und sind als solche auch mitverantwortlich für Lebensraum und Lebensgemeinschaft im Revier (s. Art. 15 Abs. 1 JG/SG; vgl. zudem Art. 15 JV/SG zu deren Zuständigkeit zur Bergung und Entsorgung von Fallwild).⁴³ Von einer eigentlichen Meldepflicht der Mitglieder der Jagdgesellschaft hat die Gesetzesinitiative allerdings abgesehen, üben die Mitglieder einer Jagdgesellschaft doch keine staatliche Aufsicht im Sinne des kantonalen Jagdgesetzes aus.⁴⁴ Denkbar sind in der Praxis nicht zuletzt auch Anzeigen von Umweltverbänden oder Privatpersonen vor Ort, die von einem einschlägigen Sachverhalt Kenntnis erhalten.

Das geltende Recht erkennt in den **Polizeiorganen, dem Forstdienst und der Fischereiaufsicht**, soweit sie sich in den betreffenden Lebensräumen bewegen und dort Aufgaben wahrnehmen,

⁴² Vgl. bereits Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über die Jagd, den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 6. Juli 1993, ABl 1993 1928 ff. (1952).

⁴³ Vgl. auch Botschaft, a.a.O. vorstehende Fn., 1932 und 1939.

⁴⁴ Botschaft, a.a.O. vorletzte Fn., 1953.

bereits im geltenden Recht weitere Aufsichtsorgane (vgl. Art. 60 JG/SG).⁴⁵ Indem die vorgesehene Regelung diese Aufsichtsorgane neu zur „**Meldung**“ einschlägiger Sachverhalte ausdrücklich anspricht, ist daraus gestützt auf die bestehende Aufsichtsfunktion – auch ohne ausdrückliche Benennung – folgerichtig eine Meldepflicht abzuleiten.

cc) Verbesserte Koordination der Zuständigkeiten

Haben die Behörden gestützt auf ein verbessertes Monitoring (vgl. vorstehend) Kenntnis von einem problematischen Zaun, fehlt im geltenden Recht in einem zweiten Schritt eine klärende Regelung dazu, welche Behörde sich der Sache koordinierend annimmt. Aus diesem Missstand heraus resultieren negative Kompetenzkonflikte. Neu soll die gebotene Koordinationsaufgabe ausdrücklich bei den Organen der kantonalen Wildhut liegen. Eine solche Aufgabenzuweisung rechtfertigt sich deshalb, weil die kantonale Jagdaufsicht bereits auf dem Boden des geltenden Rechts die primäre Kontrollfunktion über den Lebensraum in Bezug auf den Schutz wildlebender Tiere vor Störung ausübt (vgl. Art. 58 i.V.m. 61 Abs. 1 Bst. a JG/SG) sowie nach dem Gesagten die örtlichen Verhältnisse beobachtet und Meldungen seitens der Verwaltung oder Privater entgegennimmt.⁴⁶

Die vorgesehene Regelung folgt dabei einem Mechanismus, der unter besonderer Berücksichtigung der Bundesvorgabe von Art. 7 Abs. 4 JSG eine lückenlose und sachgerechte Kompetenzordnung gewährleisten soll:

(1) Ist eine Widerhandlung gegen die Vorschriften Art. 41 JG/SG **offensichtlich**, soll das konkret betraute Organ, so namentlich der jeweils befassende Wildhüter, in eigener Kompetenz entscheiden.

(2) In Fällen, bei denen die Frage der Zulässigkeit einer Zaunanlage **weniger klar** zu beantworten ist oder die Rechtsordnung für den zu beurteilenden Sachverhalt eine besondere Zuständigkeit vorsieht, soll das betraute Organ der kantonalen Wildhut die Sache an die zuständige Stelle des Kantons oder der politischen Gemeinde weiterleiten.

Diese Grundstruktur enthält die Regelung und ihr folgen die Erläuterungen.

(1) Klare Fälle – Das betraute Organ der kantonalen Wildhut hat in eigener Kompetenz zu entscheiden

Zu denken ist unter diesem Titel zum Beispiel an einen Fall, in dem ein Wildhüter nach Ablauf der Übergangsfrist zum Rückbau von Stacheldraht (vgl. unten) auf einem bestimmten Grundstück einen Stacheldrahtzaun entdeckt. Der Sachverhalt ist in einem solchen Fall klar. Die neue Vorschrift von E-Art. 41 Abs. 1bis Bst. a JG/SG sieht dabei ein vorbehaltloses Verbot von Stacheldraht vor.

Bei derart „offensichtlichen“ Widerhandlungen gegen die Vorschriften von Art. 41 JG/SG“ sieht die neue Vollzugsregelung nun **ausdrücklich** vor, dass der Wildhüter „im Rahmen seiner Befugnisse“ selbst zu entscheiden hat. Eine im erwähnten Fall besonders naheliegende Befugnis, welche bereits das geltende Recht dem Wildhüter zuspricht, ist die **Bussenerhebung auf der**

⁴⁵ Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über die Jagd, den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 6. Juli 1993, ABI 1993 1928 ff. (1953).

⁴⁶ Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über die Jagd, den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 6. Juli 1993, ABI 1993 1928 ff. (1952).

Stelle (vgl. Art. 61 Abs. 2 Bst. c JG/SG).⁴⁷ Für Fälle der vorliegenden Art (Missachtung von Massnahmen zum Schutz wildlebender Tiere vor Störung) kennt das Bundesrecht als **Übertretung** denn auch ausdrücklich die Sanktionsmöglichkeit einer (anfechtbaren) Bussenverfügung; der weite Bussenrahmen reicht dabei bis zum Betrag von Fr. 20'000 (vgl. 18 Abs. 1 Bst. e und Abs. 3 JSG).⁴⁸ Darüber hinaus kann er auch etwa die Entfernung der Stacheldrahtzäune (mittels Sicherstellung) vornehmen (vgl. Art. 62 Abs. 2 JG/SG). Der Wildhüter kann für diese Aufgaben auch die Kantons- oder Gemeindepolizei beiziehen (Art. 60 Abs. 2 JG/SG). Eine Bussenerhebung auf der Stelle durch die Wildhüter ist im Übrigen nichts Neues und kommt in der Praxis namentlich etwa bei der Störung von Wildruhezonen häufig vor.

Eine derart niederschwellige und rasche Handhabung klaren Rechts fügt sich demnach nahtlos in die bisherige Zuständigkeitsordnung ein und hält Gleichschritt mit den vorgesehenen, betont griffigeren materiellen Vorgaben im Umgang mit störenden Zaunanlagen (vgl. oben III.2.b).

(2) Weniger klare Fälle – Das betraute Organ der kantonalen Wildhut leitet die Sache an die zuständige Stelle weiter

Die Initiantinnen und Initianten sind sich bewusst, dass nicht jeder Sachverhalt gleich wie das vorstehende Beispiel einer raschen Handhabung klaren Rechts zugänglich ist (vgl. III.2.b.bb). In solchen Fällen, bei denen auch nach dem neuen Recht gestützt auf relativ offene Normen nach den konkreten Umständen des Einzelfalls zu entscheiden ist, ob eine Zaunanlage zulässig ist oder nicht, sollen nicht die Organe der Wildhut in eigener Kompetenz entscheiden können. Diesfalls beschränkt sich die Aufgabe des jeweiligen Wildhüters in neu ausdrücklichem Pflichtenheft darauf, die Sache nach Massgabe der geltenden Zuständigkeitsordnung an die jeweils zuständige Stelle weiterzuleiten. Die bisherige Kompetenzordnung bleibt auch insoweit unangetastet. Für die Organe der Wildhut kommen in bereits bestehender Aufgabenaufteilung je nach Sachverhalt die folgenden Behörden zur Weiterleitung zwecks Beurteilung der jeweiligen Sachverhalte in Frage.

(2.a) Pflicht zur Weiterleitung an das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF)

Der Wildhüter sieht sich insoweit etwa mit dem Sachverhalt konfrontiert, worin ein Landwirt ein Weidenetz an einem wildsensiblen Standort, z.B. bei einem Wildwechsel, installiert hat. Dieser hält zwar sämtliche Vorgaben gemäss E-Art. 41 Abs. 1bis Bst. b Ziff. 2 und 3 und Bst. c JG/SG im betrieblichen Umgang mit dem Weidenetz ein; es stellt sich aber die grundsätzliche Frage, ob der Einsatz dieser Zaunart an jenem Standort die Wildtiere nicht dennoch im Sinne von Abs. 1 der genannten Bestimmung unverhältnismässig stört (vgl. oben III.2.b.bb).

Eine solche Frage ist auch nach der neuen Regelung naturgemäss nicht ohne weiteres zu beantworten. Die kantonale Wildhut wird den Fall somit der ihr übergeordneten Amtsstelle, nämlich dem Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) weiterleiten müssen.

Dieses wird nach den (neuen) Vorgaben von Abs. 1 und 1bis in ihrer Gesamtheit mittels (anfechtbarer) Verfügung zu entscheiden haben, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen (z.B.

⁴⁷ A.a.O. letzte Fn., 1952.

⁴⁸ Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel (JSG) vom 27. April 1983, BBl 1983 II 1197 ff. (1216 f.). Das kantonale Recht gemäss Art. 65 JG/SG ist insoweit lediglich ergänzend zu verstehen (Art. 7 Abs. 5 JSG; so auch Botschaft und Entwurf des Regierungsrates zum Gesetz über die Jagd, den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 6. Juli 1993, ABi 1993 1928 ff. [1955]). Eine Übertretungsbusse lässt sich nach der vorgeschlagenen Regelung somit direkt aus Art. 7 Abs. 4 und 18 Abs. 1 Bst. e u. Abs. 3 JSG i.V.m. E-41 Abs. 1^{bis} Bst. a bzw. c JG/SG ableiten. Zum Verfahren vgl. Art. 357 Abs. 2 i.V.m. Art. 352 ff. StPO (dort auch zur Bussenverfügung und zur Möglichkeit einer Einsprache dagegen).

Schaffung von Wilddurchgängen), das Weidenetz zulässig ist oder nicht und es im letzteren Fall verboten wird und zu beseitigen ist. Diese Zuständigkeit stützt sich auf die im geltenden Recht verankerte ordentliche Zuständigkeit des ANJF zur Beurteilung von Zaunanlagen als potenzielle Störungsquelle für Wildtiere (vgl. Art. 41 Abs. 1 JG/SG i.V.m. Art. 1 JV/SG).⁴⁹

(2.b) Pflicht zur Weiterleitung an die betreffende kommunale Baubewilligungsbehörde

Der Wildhüter stellt unter diesem Titel etwa fest, dass ein Zuchtbetrieb für ein Hirschgehege einen massiven, über 1.8 m hohen Maschendrahtzaun ohne Baubewilligung errichtet hat. Der Jagdaufseher geht folglich zu Recht davon aus, dass eine solche Anlage an sich baubewilligungspflichtig wäre, womit sie die Sache getreu der geltenden Zuständigkeitsordnung an die kommunale Baubehörde weiterzuleiten hat.⁵⁰

Diese wiederum wird den Fall in einem nachträglichen Baubewilligungsverfahren behandeln müssen und die zuständige kantonale Stelle (so das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, AREG) für die Frage einer Ausnahmegewilligung ausserhalb der Bauzone beizuziehen haben. Baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen im Wald bedürfen zudem der Zustimmung durch das Kantonsforstamt (Art. 13 Abs. 1 EG-WaG). Da das Vorhaben den Lebensraum oder die Lebensgemeinschaft wildlebender Tiere beeinträchtigen kann, holt die zuständige Bewilligungsbehörde zudem eine Stellungnahme des ANJF über die Verträglichkeit des Vorhabens für Lebensraum und Lebensgemeinschaft wildlebender Tiere ein (vgl. Art. 34 JV/SG). Die Standortgebundenheit nach Art. 24 RPG, welche bei solchen Vorhaben die mitentscheidende Bewilligungsvoraussetzung bildet, kann sich dabei gerade auch von den Kriterien einer sachgerechten Umzäunung gemäss E-Art. 41 JG/SG inspirieren lassen. Eine derartige Präzisierung der bundesrechtlichen Schutzvorgaben stellt, insbesondere bei konflikträchtigen Knotengitter- oder Maschendrahtzäunen,⁵¹ in der Einheit der Rechtsordnung eine sinnvolle Konkretisierung des Bundesrechts dar.⁵² Ist das streitige Vorhaben nicht zulässig, wird die Baubehörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verfügen haben.

(2.c) Pflicht zur Weiterleitung an das Kantonsforstamt

In einem anderen Fall sieht sich der Wildhüter einer Zaunanlage gegenüber, die im Wald – oder zwar am Waldrand steht – aber die Zugänglichkeit des Waldes für Wildtiere behindert. Es handelt

⁴⁹ Vgl. auch Botschaft und Entwurf der Regierung zum II. Nachtrag zum Jagdgesetz vom 21. Januar 2014, ABl [...], Ziff. 4.5.

⁵⁰ Damit soll in einem Exkurs präzisiert werden: Die Auffassung der Regierung, wonach Zäune und Einfriedigungen ausserhalb der Bauzonen nicht baubewilligungspflichtig sind, „solange sie die Höhe von 1,8 m nicht überschreiten“ (vgl. Antwort der Regierung auf die einschlägige Interpellation, a.a.O., S. 1), hält in dieser Absolutheit vor Bundesrecht nicht stand. Diese Grenze für die Bewilligungspflicht sieht Art. 136 Abs. 2 Bst. c PBG/SG nur für Vorhaben innerhalb der Bauzone vor. Gerade ausserhalb der Bauzone gilt der ungeschmälerte Grundsatz, wonach sich der bundesrechtliche Begriff der Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 22 RPG nach einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise bestimmt. Massgebend sind somit nicht in erster Linie quantitative, sondern qualitative Aspekte. Für die hier zur Diskussion stehenden Zäune greift deshalb eine einzelfallbezogene Betrachtungsweise Platz, welche Anlagen als bewilligungspflichtig erklärt, die künstlich geschaffen und auf Dauer angelegt sind, in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen sowie mit einiger Wahrscheinlichkeit erhebliche Auswirkungen auf Nutzungsordnung und Umwelt haben können. Für Zäune mit Blick auf den Schutz wildlebender Tiere kommt es demnach neben der Ortsfestigkeit und der Grösse auch etwa auf den Standort (z.B. wildsensibler Ort, wie Wildwechsel) der entsprechenden Anlage an. Vor diesem Hintergrund dürfte z.B. ein Maschendrahtzaun mit Stahlrohrpfosten auch unterhalb der Höhe von 1,8 m in aller Regel bewilligungspflichtig sein (vgl. zum Ganzen statt vieler ALAIN GRIFFEL u.a., Fachhandbuch – öffentliches Baurecht, Zürich u.a. 2016, Rz. 2.90 und 2.107; Urteil BGer 1A.202/2003 vom 17. Februar 2004, E. 3; zudem Forstamt Thurgau | Jagd- und Fischereiverwaltung, Zäune ausserhalb der Bauzone – Entscheidungshilfe für Landwirte, Jäger, Gemeindebehörden und Förster, S. 14 ff.).

⁵¹ Vgl. Merkblatt Weidezäune des Kantons Glarus, 2012, S. 8.

⁵² Vgl. insoweit z.B. explizit Art. 19 Abs. 3 Jagdgesetz/AR.

sich z.B. um einen permanenten Zaun aus einer Holzlattenkonstruktion, der wegen seiner relativ bescheidenen Grösse die Kriterien für eine Baubewilligungspflicht gegebenenfalls nicht erfüllt. Der betroffene Waldeigentümer stellt sich auf den Standpunkt, es handle sich um eine forstliche Einrichtung. Der Wildhüter sieht diese Anlage (unter Rücksprache mit dem Forstdienst, vgl. Art. 60 JG/SG) hingegen als ausgedient und vertritt die Auffassung, der Zaun müsse zurückgebaut werden.

In einem solchen Fall wird der Wildhüter die Sache gestützt auf die neue Regelung an das Kantonsforstamt weiterzuleiten haben (vgl. zu jener Zuständigkeit auch Art. 41 Abs. 2 JG/SG).⁵³

Dieses wird in Anwendung der neuen Regelung von E-Art. 41 Abs. 1 bis Bst. d JG/SG einzelfallgerecht zu entscheiden haben (vgl. dazu III.2.b.bb.4). Im Sinne einer koordinierten Praxis von Sachverhalten auf der Weide und im Wald verlangt das geltende Recht auch in dieser Konstellation, dass das Kantonsforstamt eine Stellungnahme des ANJF einholt (vgl. Art. 15 Abs. 1 EG-WaG).

(2.d) Pflicht zur Weiterleitung an die Staatsanwaltschaft

Der Wildhüter sieht sich unter diesem Titel zum Beispiel mit folgendem krassem Fall konfrontiert: Er hat wiederholt zur Kenntnis nehmen müssen, dass sich Tiere jagdbarer und geschützter Arten in Weidenetzen eines bestimmten Landwirtes verfangen. Die Netze haben keinerlei einfriedende Funktion und sind an derart unübersichtlichen Orten gespannt, dass zumindest der begründete Verdacht besteht, der Landwirt fange bewusst Wildtiere ein und wolle ihnen Leid zufügen.

In einem solchen Fall hat der Wildhüter die Sache gestützt auf seine neu ausdrückliche Weiterleitungspflicht⁵⁴ umgehend an die zuständige Strafverfolgungsbehörde, sprich an die Staatsanwaltschaft, weiterzuleiten, damit diese den Fall auf ein **Vergehen** im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Bst. a JSG hin (Wilderei o.ä.) untersuchen kann.⁵⁵ Dieser und die anderen Straftatbestände sind im Übrigen nicht nur nach als Vorsatz-, sondern auch als Fahrlässigkeitsdelikte strafbar (s. Art. 17 Abs. 2 JSG).

Merke: Ein solcher Tatbestand, wie auch allenfalls weniger gravierende Widerhandlungen gegen Art. 41 JG/SG, können unter Umständen auch eine **Kürzung oder Verweigerung von Direktzahlungen** zur Folge haben (vgl. Anhang 8 zur DSV; SR 910.13). Damit hat der kantonale Wildhüter die Sache gestützt auf die neue Weiterleitungspflicht zusätzlich an die zuständige kantonale Behörde (das Landwirtschaftsamt) weiterzuleiten.

Diese Überlegungen ergeben das folgende Zuständigkeitschema:

⁵³ Vgl. auch Art. 2 der Verordnung zum EG zur eidgenössischen Waldgesetzgebung.

⁵⁴ Vgl. im geltenden Recht im Ansatz bereits Art. 357 Abs. 4 StPO.

⁵⁵ Vgl. auch GR: Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit, Weidezäune als tödliche Falle für Nutztiere und Wildtiere, in: Bündner Bauer 1-2/2017, S. 24.

dd) Schematischer Überblick über die konkretisierte Vollzugsregelung

Aufgaben	Zuständigkeit (mit der kantonalen Wildhut als Koordinationsstelle)
1) Monitoring	<p>a) Eigene Beobachtung durch Organe der kantonalen Wildhut</p> <p>b) Anzeigerecht: jede Person, die von einem einschlägigen Sachverhalt Kenntnis erhält, so zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jägerinnen/Jäger und Jagdgesellschaft - Umweltverbände - Nachbarn, Wanderer <p>c) Meldepflicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polizei, Forstdienst und Fischereiaufsicht
2.a) Sanktionierung offensichtlicher Verstösse von Art. 41 JG/SG	<p>Organe der kantonalen Wildhut entscheiden den Sachverhalt im Rahmen ihrer Befugnisse selbst (insb. Bussenverfügung bei Widerhandlungen gegen Verbote)</p>
2.b) Beurteilung übriger Sachverhalte	<p>Organe der kantonalen Wildhut leiten die Sache an die jeweils zuständige Behörde weiter. Diese entscheidet in der Sache. Dabei kommen je nach Sachverhalt in Betracht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kantonales Amt für Natur, Jagd und Fischerei - kommunale Baubewilligungsbehörde (unter Beizug des kantonalen AREG) - Kantonsforstamt - Kantonales Landwirtschaftsamt - Strafverfolgungsbehörde (Staatsanwaltschaft)

4. Übergangsbestimmungen

a. Formulierung

Art. 77 (neu) Übergangsbestimmung

¹ Die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses bestehenden Anlagen, die nach Art. 41 Abs. 1^{bis} Bst. a und d dieses Erlasses verboten sind, werden innert vier Jahren nach Vollzugsbeginn dieses Nachtrags zurückgebaut.

b. Erläuterungen

Die Übergangsbestimmung ist in der Systematik des JG/SG in einem separaten Nachtrag zu regeln.

Da vorliegend auch die vor Vollzugsbeginn des Erlasses bestehenden permanenten Anlagen im Wald zurückzubauen sind und dort im Streitfall vorgängig ein Entscheid zur Zulässigkeit des jeweiligen Zauns abgewartet werden muss (dazu oben), ist eine Übergangsfrist von vier Jahren durchführbar und verhältnismässig.

Eine solche Übergangsfrist rechtfertigt sich vor allem auch aus Gründen der Besitzstandsgarantie. Diese verlangt, dass neue Eigentumsbeschränkungen auf bestehende, nach altem Recht rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen nur aber immerhin dann angewendet werden dürfen, wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse dies verlangt und das Gebot der Verhältnismässigkeit eingehalten ist.⁵⁶ Diese Voraussetzungen sind hier gegeben: Das öffentliche Interesse an tier- und umweltrechtlichen Anliegen ist ausgewiesen, die Verbote betreffen nutzlose Zaunanlagen, deren Rechtmässigkeit bereits nach Anwendung des geltenden Rechts fraglich ist und an dessen Erhalt der jeweilige Eigentümer kein schutzwürdiges Interesse hat; **die Übergangsfrist von vier Jahren setzt schliesslich einen für die Rückbaumassnahmen realistischen Zeitrahmen**. So sieht etwa das Musterbaugesetz des Kantons Graubünden für Stacheldrahtverbote eine Übergangsfrist von drei Jahren vor (vgl. II.3.b).

Die Übergangsfrist verbunden mit der Rückbaupflicht soll dabei nur jene Tatbestände erfassen, die **Verbote bestehender Anlagen** betreffen. Solche umfassen nur Art. 41 Abs. 1^{bis} Bst. a und d (erster Satz) JG/SG: Es sind dies bestehende Zäune aus Stacheldrähten und permanente Zaunanlagen im Wald, soweit letztere nicht ausnahmsweise zulässig sind. Im Übrigen, so namentlich für mobile Zaunanlagen, sind die Bestimmungen der Vorlage direkt nach Vollzugsbeginn anwendbar. Dies bedarf keiner speziellen Regelung, zumal eine Bestimmung nach den übergangsrechtlichen Grundsätzen des Bundesgerichts in aller Regel unmittelbar nach Vollzugsbeginn anwendbar ist.

⁵⁶ Vgl. statt vieler BGE 117 Ib 243 ff. E. 3.c S. 247.

IV. Zusammenfassung – Verhältnismässigkeit der Vorlage

Die vorliegende Gesetzesinitiative ist nach dem Gesagten verhältnismässig. Sie ist **notwendig, geeignet und zumutbar**. Namentlich stehen Zweck und gewählte Massnahmen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander. Dieser aus den vorstehenden Darlegungen gezogene Schluss lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Grosses Problem

Im Kanton St. Gallen werden Wildtiere in besorgniserregend hoher Zahl durch Zäune – oft tödlich – verletzt. Wildtiere erkennen Zäune gerade auf der Flucht häufig nicht als Grenze. Schlimme Verletzungen entstehen durch hoffnungsloses Verheddern. Dies ist in aller Regel die Folge von ungeeigneten Zäunen. Der Missstand ist seit langem bekannt. Die alleinige Freiwilligkeit hat nicht zum Ziel geführt. Es ist deshalb nötig, in einer angemessenen Mischung von Freiwilligkeit und Verbindlichkeit ein gewisses Mass an Rechtsverbindlichkeit herzustellen. Dazu bedarf es einer Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens in Bezug auf die **materiellen Vorgaben wie auch den Vollzug**; dies verbunden mit wegleitenden Hinweisen wie Merkblättern und freiwilligen Unterstützungsleistungen etwa beim Rückbau von Stacheldrähten. Auch die Regierung erkennt das Problem, verkennt jedoch den Regelungsbedarf. Dementsprechend sieht sich die Zivilgesellschaft aus dem Kreise der Jägerschaft und der Umweltverbände dazu veranlasst, die vorliegende Initiative einzureichen. Dass verbindliche Massnahmen nicht nur politisch nötig sind, sondern auch rechtlich angezeigt erscheinen, machen die vorstehenden Erwägungen deutlich; die einschlägigen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Ausgewiesener Regelungsbedarf

Der Bund überträgt den Kantonen die Schutzaufgabe, für einen ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung zu sorgen. Diese Aufgabe betrifft auch den Umgang mit Zäunen zum Schutze von Wildtieren. Der Kanton St. Gallen nimmt diese Aufgabe zurzeit einzig über eine pauschale und als solche missverständliche **Zuständigkeitsvorschrift** sowie über eine sehr abstrakte und als solche rechtsunsichere **materielle Bestimmung** wahr. Präzisere Vorgaben, so z.B. Verbote bestimmter Zaunarten sowie klärende Vollzugsregelungen, fehlen im Kanton St. Gallen bislang. Die Nachbarkantone kennen entweder griffigere Gesetze oder nehmen sich der Problematik zumindest mit klareren Leitlinien an. Auch vor diesem rechtsvergleichenden Hintergrund ist es geboten, dass der Kanton St. Gallen klarere Regeln ausarbeitet, die gleichzeitig den Verhältnismässigkeitsgrundsatz wahren. Für diesen Prozess soll die vorliegende Initiative Modell stehen.

Grundkonzept der Initiative

Das Grundkonzept der Vorlage besteht entsprechend dem festgestellten Regelungsbedarf darin, (A) die Vorgaben des materiellen Rechts zu schärfen und gleichzeitig (B) Zuständigkeiten zu klären.

(A) Konkretisierung der materiellen Bestimmungen

Die Gesetzesinitiative setzt diesbezüglich bei Artikel 41 des St. Galler Jagdgesetzes an. In Präzisierung dieser sehr offenen und als solcher wenig griffigen Bestimmung folgt sie dabei drei Regelungskategorien:

(1) Bei unnötigen Zaunarten mit besonderem Gefahrenpotenzial wird ein gesetzliches **Verbot** verankert. **Stacheldraht** stellt insoweit den klassischen Fall von oftmals verkommenen Zäunen dar, welchen keine Einfriedungsfunktionen mehr zukommt, da praxistauglichere und sicherere Alternativen bestehen. Gerade auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit rechtfertigt für Stacheldrähte, wie in anderen Kantonen seit Jahrzehnten verbreitet, folglich ein ausnahmsloses Verbot.

(2) Für andere Zaunarten, namentlich **mobile Zäune**, welche zwar weniger gefährlich und gleichzeitig praxistauglich sind, von denen aber bei unsachgemässer Anwendung ein ebenso erhebliches Gefährdungspotenzial für Wildtiere ausgeht, sollen **Vorgaben zur sachgerechten Anwendung** ausreichen. Für den **Betrieb** von Weidenetzen und (sonstigen) elektrischen Zäunen sieht die Gesetzesinitiative unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Regierung somit vor, dass die Umzäunungen „**sachgerecht erstellt, für Wildtiere gut sichtbar gemacht, unterhalten und regelmässig kontrolliert**“ werden. Mobile Zäune sollen zudem nur so lange in der offenen Landschaft stehen und für die Wildtiere ein potenzielles Hindernis darstellen dürfen, als sie auch tatsächlich ihre Funktion ausüben, d.h. in Betrieb sind. Um diesem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nachzuleben, sieht die neue Regelung u.a. vor, dass mobile Zäune nur dann unter Strom stehen dürfen, „wenn sich in den eingezäunten Flächen Nutztiere befinden oder um Spezialkulturen oder genutzte Ackerflächen vor Schädigungen zu schützen.“

(3) Diese Vorgaben gelten, wie dargelegt, nicht nur im Offenland, sondern auch im **Wald**. Weil es sich beim Wald um eine besonders wildsensible Zone handelt, rechtfertigen sich für diesen Raum neben den vorstehenden Bestimmungen **zusätzliche** Vorgaben. Dazu gehört das **grundsätzliche Verbot von permanenten Zäunen**, soweit diese nicht im öffentlichen Interesse liegen und notwendig sind, insbesondere zum Schutz wertvoller Lebensräume von Tieren und Pflanzen, zur Waldverjüngung oder zum Schutz vor Gefahren; unter diese Ausnahmen fallen namentlich **forstliche oder ökologische Einrichtungen**.

(B) Zielgerichteter Vollzug

Um den Umgang mit Zäunen zum Schutz von Wildtieren zielgerichtet vollziehen zu können, bezeichnet die Vorlage in einem nächsten Schritt **die kantonale Wildhut neu ausdrücklich als Koordinationsstelle**. Die Organe der kantonalen Wildhut haben demnach auf eigene Beobachtung, Meldung anderer Behörden oder auf Anzeige Dritter tätig zu werden, das heisst bei klaren Sachverhalten, so z.B. bei eindeutigen Widerhandlungen gegen Verbote selbst zu entscheiden, um bei weniger klaren Fällen oder besonderen Zuständigkeiten die Sache zur Beurteilung an die jeweils zuständige Stelle weiterzuleiten. Damit soll den Vollzugsdefiziten dort begegnet werden, wo sie tatsächlich bestehen: (1) Zum einen fehlt im geltenden Recht ein sauberes Monitoring. Die kantonalen Behörden haben oft keine Kenntnis von den Sachverhalten vor Ort. (2) Und ist den Behörden in Einzelfällen dennoch ein problematischer Zaun bekannt, dann fehlt eine klärende Regelung dazu, welche Behörde sich der Sache fürs erste annimmt, d.h. selbst entscheidet oder die Sache an die jeweils zuständige Stelle weiterleitet.

Beim Vollzug im Umgang mit Zäunen zum Schutz der Wildtiere bleiben im Übrigen je nach Sachverhalt verschiedene Stellen des Kantons – und bei baubewilligungspflichtigen Vorhaben zusätzlich die kommunale Baubewilligungsbehörde – zur Beurteilung der Sache zuständig. An dieser horizontalen und vertikalen Kompetenzaufteilung ändert die Vorlage nichts. Auch schafft sie keine neuen Institutionen. Schliesslich führt die vorgesehene Regelung zu keiner weiteren Zentralisierung,

welche eine Beschneidung der Gemeindeautonomie zur Folge hätte. Die Vorlage bleibt also auch insoweit verhältnismässig und wahrt übergeordnetes Recht.

Übergangsfrist und flankierende Massnahmen

Den angesprochenen Grundeigentümern soll schliesslich eine Frist gesetzt werden, **um bestehende Anlagen, die neu ausdrücklich verboten sind**, so etwa Stacheldrahtzäune zurückzubauen. Die Übergangsfrist von vier Jahren setzt dabei im kantonalen Vergleich einen relativ grosszügigen und für die nötigen Rückbaumassnahmen verhältnismässigen Zeitrahmen. Für die anstehenden Rückbaumassnahmen ist im Übrigen eine Unterstützung der betroffenen Grundeigentümer durch Freiwilligenarbeit (Natureinsätze von Umweltverbänden o.ä.) sowie durch Zivildiensteinsätze oder Arbeitseinsätze von Asylsuchenden denkbar. In Betracht fällt zudem eine finanzielle Unterstützung der Grundeigentümer durch den Kanton über Beiträge für Lebensraumschutzmassnahmen gemäss geltendem St. Galler Jagdgesetz.