

MESSAGE N° 266 16 août 2011
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur
la chasse et la protection des mammifères, des
oiseaux sauvages et de leurs biotopes

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message explicatif à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes. Les modifications proposées font principalement suite à l'acceptation par le Grand Conseil, en date du 19 mai 2010, de la motion N° 1079.09 portant sur la création d'un fonds cantonal pour l'indemnisation des dégâts causés par la faune (cf. Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du mois de mai 2010, ci-après: *BGC*, p. 456).

Elles portent au surplus sur des aspects de répartition des compétences entre la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: la Direction) et le Service des forêts et de la faune (ci-après: le Service). Il s'agit de compétences en lien avec la délivrance d'autorisations pour des manifestations et des projets, et l'exercice de la fauconnerie.

1. NÉCESSITÉ DU PROJET

1.1 Fonds de la faune

Par motion N° 1079.09, déposée le 10 septembre 2009 (*BGC* sept. 2009 p. 1518), les députés Fritz Glauser et Louis Duc ont demandé au Conseil d'Etat de créer un fonds cantonal pour l'indemnisation des dégâts causés par la faune dans le secteur agricole. Les dégâts auxquels il est fait allusion au travers de la motion déposée concernent, plus particulièrement, ceux causés par la recrudescence de hardes de sangliers. Les motionnaires relevaient en substance que les dégâts occasionnés par la faune étant en nette augmentation, la caisse des chasseurs ne suffirait plus à les couvrir.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat a d'abord relevé que la loi du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha; RSF 922.1) et ses dispositions d'exécution prévoient déjà l'indemnisation des dégâts causés par la faune après la prise de mesures de protection indispensables, rationnelles et adaptées aux conditions locales. Il a également rappelé que la prévention des dégâts causés par les animaux sauvages a lieu, prioritairement, par la régulation des espèces.

Actuellement, le financement du subventionnement des mesures de prévention et d'indemnisation des dommages causés par des animaux est assuré par le fonds de la faune (art. 39ss LCha). Ce fonds est alimenté au moyen de diverses ressources, notamment par une taxe perçue lors de la délivrance des permis de chasse. Au cours des trois dernières années, les totaux des produits et des charges relatifs à ce fonds représentaient les montants suivants:

	Produits Fr.	Charges Fr.
2008	149 191.–	226 782.20
2009	156 885.15	141 214.75
2010	152 175.50	207 008.75

En 2008 et 2010, les «pertes» ont été couvertes par les réserves des années précédentes.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat a souligné qu'en dépit d'une augmentation importante de la population de sangliers, augmentation qui au demeurant se remarque dans toute la Suisse, il a toujours été possible de faire face, du point de vue financier, aux demandes d'indemnisation. Comme la mise en place d'un nouveau système légal ne lui apparaissait pas nécessaire, il avait proposé au Grand Conseil de rejeter la motion.

Le 19 mai 2010, considérant en substance que le fonds de la faune, tel qu'il est actuellement conçu et alimenté, risquait à terme de manquer de liquidités pour indemniser les dégâts aux cultures, le Grand Conseil a accepté la motion.

1.2 Répartition des compétences

La LCha attribue directement à la Direction des compétences qui ne devraient en principe pas lui incomber, en tout cas pas en qualité d'autorité administrative de première instance. Il s'agit des compétences qui lui sont dévolues par l'article 11 al. 1 (autorisation d'organiser des manifestations ayant un effet négatif sur les animaux sauvages et leurs biotopes), et par l'article 23 al. 1 (exercice de la fauconnerie).

Ce sont là des compétences qui exigent en premier lieu, pour rendre des décisions, des connaissances techniques et l'expérience directe du terrain. Contrairement à la Direction, le Service réunit dans ses effectifs toutes les connaissances nécessaires pour examiner ces questions en connaissance de cause. Ces compétences devraient donc, en première instance, relever du Service. Elles ne devraient passer à la Direction qu'en cas de contestation.

Pour le surplus, il est directement renvoyé au «Commentaire des articles du projet», rubrique «Remplacement de termes».

2. LE SYSTÈME DE PRÉVENTION ET D'INDEMNISATION DES DOMMAGES

2.1 Principes

Les buts de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP; RS 922.0) consistent notamment dans le fait de réduire à une proportion *supportable* les dégâts causés par la faune sauvage aux forêts et aux cultures (art. 1 al. 1 let. c), ainsi qu'à exploiter de manière équilibrée, par la chasse, les populations de gibier (art. 1 al. 1 let. d).

- Il découle d'une part de ce qui précède (art. 1 al. 1 let. c) que tout un chacun doit supporter un dommage dit *supportable*, dû aux animaux sauvages, et d'autre part que les autorités doivent mettre en place un système général de gestion de la faune sauvage permettant, justement, de réduire ces dommages à cette dimension supportable.
- Le système général de gestion de la faune sauvage est ordinairement assuré par la chasse (art. 1 al. 1 let. d LChP et art. 12 al. 1 LChP). Les chasseurs et chasseuses jouent un rôle essentiel dans la régulation des populations de gibier. Grâce à leurs interventions, les populations de gibier sont en principe contenues dans

des proportions adéquates. Cela permet notamment d'éviter la survenance de certains dommages.

- Malgré la régulation par la chasse, des dommages demeurent inévitables. C'est la raison pour laquelle toute personne susceptible de subir un dommage du fait de la faune sauvage doit prendre elle-même, ou en collaboration avec les autorités, les précautions nécessaires pour tenter de l'éviter. Ce n'est que si ces précautions n'ont pas suffi que le dommage survenu peut, s'il n'est pas insignifiant, donner lieu à indemnisation (art. 13 al. 2 LChP).

2.2 Les bases légales fédérales

Il ressort des articles 12 et 13 LChP qu'indépendamment de la régulation ordinaire par la chasse, des *mesures préventives* contre les dégâts dus au gibier doivent systématiquement être prises pour ouvrir le droit à une éventuelle indemnisation.

Cette exigence ressort d'abord de la systématique de la loi, en vertu de laquelle le système de la prévention précède les mesures d'indemnisation. Elle ressort ensuite expressément du texte même de la loi (cf. art. 13 al. 2 LChP). Elle ressort enfin du Message explicatif rédigé à l'appui de la loi fédérale, qui insiste en particulier sur ce qui suit: «concernant les dégâts de gibier, le projet part du principe mieux vaut prévenir que guérir! Il convient donc de prendre tout d'abord des mesures pour prévenir les dommages. Celles-ci ne manquent pas: régulation des populations par la chasse, tir d'animaux isolés causant des dégâts, amélioration de la pâture (entretien des biotopes), affouragement (mais seulement sous réserve), engrillagement, protection individuelle de certaines plantes, gardiennage, etc. ... Seuls les dommages occasionnés par le gibier malgré de telles mesures devraient être indemnisés» (Message concernant la Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages; Loi sur la chasse, LChP in FF 1983 II 1243).

Le système prévu par le législateur fédéral tient en deux articles de loi. Il s'agit de l'article 12, qui traite spécialement de la prévention:

Art. 12 LChP *Prévention des dommages causés par la faune sauvage*

¹ Les cantons prennent des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage.

² Les cantons peuvent ordonner ou autoriser en tout temps des mesures contre certains animaux protégés ou pouvant être chassés, lorsqu'ils causent des dégâts importants. Seuls des personnes titulaires d'une autorisation de chasser ou des organes de surveillance peuvent être chargés de l'exécution de ces mesures.

^{2bis} Le Conseil fédéral peut désigner des espèces protégées pour lesquelles la compétence d'ordonner les mesures prévues à l'al. 2 appartient à l'Office fédéral.

³ Les cantons déterminent les mesures qui peuvent légalement être prises à titre individuel en vue de protéger du gibier les animaux domestiques, les biens-fonds et les cultures. Le Conseil fédéral désigne les espèces protégées contre lesquelles il est permis de prendre de telles mesures.

⁴ Lorsque la population d'animaux d'une espèce protégée est trop nombreuse et qu'il en résulte d'importants dommages ou un grave danger, les cantons peuvent prendre des mesures pour la réduire, avec l'assentiment préalable du Département.

puis de l'article 13, qui traite de l'indemnisation:

Art. 13 LChP *Indemnisation des dégâts causés par la faune sauvage*

¹ Les dommages causés par le gibier à la forêt, aux cultures et aux animaux de rente seront indemnisés de façon appropriée. Sont exceptés les dégâts causés par des animaux contre lesquels il est possible de prendre des mesures individuelles selon l'art. 12, al. 3.

² Les cantons règlent l'indemnisation. Les indemnités ne seront versées que pour autant qu'il ne s'agisse pas de dommages insignifiants et que des mesures de prévention raisonnables aient été prises. Les dépenses pour des mesures de prévention peuvent être prises en compte lors de l'indemnisation des dégâts causés par le gibier.

³ La Confédération alloue aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour les dommages causés par le gibier dans les districts francs fédéraux.

⁴ La Confédération et les cantons participent à l'indemnisation des dommages causés par certains animaux protégés. Le Conseil fédéral, après avoir consulté les cantons, détermine ces espèces protégées et fixe les conditions d'indemnisation.

2.3 Les bases légales cantonales

Le canton de Fribourg a repris dans sa LCha, comme il se doit, le système prévu par la législation fédérale.

L'article 1 let. a ch. 3 et 4 LCha prévoit que les buts de la loi sont, notamment, de réduire à une proportion supportable les dégâts causés par la faune sauvage aux forêts et aux cultures, ainsi que de **gérer de façon équilibrée, par la chasse, les populations de gibier**. Le chapitre 6 de la LCha (art. 31ss LCha) traite expressément, quant à lui, des *dommages causés par les animaux sauvages*. Ce chapitre ne fait toutefois pas expressément mention des mesures ordinaires de régulation des populations d'animaux sauvages par la chasse.

Les mesures de prévention des dommages, prioritaires par rapport à l'indemnisation en droit cantonal comme en droit fédéral, sont mentionnées aux articles 31 et 32 LCha. Ces mesures peuvent être classées en deux catégories, soit les **mesures de prévention générales** et les **mesures de prévention individuelles**.

2.3.1 La régulation par la chasse

En vertu de l'article 1 de la LChP, dite loi vise «la réduction à une proportion supportable des dégâts causés par la faune sauvage aux forêts et aux cultures». En 1986 déjà, date de rédaction de la LChP, «le problème des dégâts causés par la faune sauvage est [...] très important. Certaines espèces animales exploitent exagérément leur milieu, ce qui nuit à la diversité des espèces et occasionne des dégâts aux cultures et à la forêt. La chasse peut contribuer à maintenir l'équilibre nécessaire.» (Message p. 1233). Il ressort de l'article 1 let. a ch. 3 et 4 LCha cité ci-dessus que le canton doit poursuivre les mêmes buts et exécuter le mandat fédéral.

La chasse n'est pas, en tant que telle, un moyen de prévention des dommages. Il est toutefois évident que si elle permet de maintenir un équilibre entre le nombre d'animaux en un milieu donné et les capacités «d'absorption»

du milieu concerné, elle participe directement à la prévention des dommages.

Ainsi, de par leurs activités, les chasseurs et chasseuses fribourgeoises et fribourgeoises sont et doivent demeurer les maillons essentiels de la prévention ordinaire des dommages causés par les animaux sauvages dans le canton.

2.3.2 Les mesures préventives générales

Les mesures préventives *générales* sont prévues à l'article 31 LCha, qui a la teneur suivante:

Art. 31 LCha **Prévention** **a) Mesures générales**

¹ *Les propriétaires et leurs ayants droit sont tenus de prendre, dans toute la mesure du possible, les précautions nécessaires pour protéger les biens-fonds, les cultures, les forêts et les animaux de rente contre les dommages que les animaux sauvages sont susceptibles de leur causer.*

² *Aux conditions fixées par le droit fédéral, le Conseil d'Etat détermine les mesures qui peuvent être prises contre certains animaux protégés ou pouvant être chassés. Toutefois, ces mesures gardent un caractère exceptionnel. Elles sont exécutées par les gardes-faune et par les chasseurs.*

- *Art. 31 al. 1 LCha:* Cet alinéa pose le principe général de prévention. Ce sont les mesures indispensables, rationnelles et adaptées aux conditions locales que les particuliers, principalement, doivent mettre en œuvre dans le but de protéger leur bien-fonds.

Lesdites mesures sont énumérées à l'article 39 (Prévention par des mesures individuelles) du règlement fribourgeois du 20 juin 2000 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (RCha). Elles consistent principalement en des protections techniques ou constructives, réalisées en principe par les particuliers.

- *Art. 31 al. 2 LCha:* Dans le contexte de la prévention générale, des mesures de tir d'animaux indéterminés de certaines espèces ne peuvent être prises qu'à titre exceptionnel.

Parmi les mesures possibles figure (cf. art. 41 RCha) le tir d'animaux isolés et individualisés qui causent des dommages, ainsi que la régulation d'une population animale d'une espèce d'un endroit donné par des tirs dissuasifs (prélèvement d'un nombre restreint d'individus). Ces mesures, organisées par le SFF, peuvent être mises en œuvre par les gardes-faune et les chasseurs.

2.3.3 Les mesures préventives individuelles

La prévention peut également se faire par le biais de mesures dites *individuelles* prévues à l'article 12 al. 3 LChP. Ces mesures sont mentionnées à l'article 32 LCha, qui a la teneur suivante:

Art. 32 LCha **b) Mesures individuelles**

¹ *En vue de protéger les animaux de rente, les biens-fonds, les cultures, les bâtiments, les installations et les biens mobiliers, le Service peut autoriser la capture ou l'élimination ponctuelle d'animaux pouvant être chassés.*

² *En vue de protéger les animaux de rente, les biens-fonds et les cultures, le Service peut autoriser la capture ou l'éli-*

mination ponctuelle d'animaux des espèces protégées désignées par l'ordonnance fédérale.

³ *Le bénéficiaire de l'autorisation doit remplir les conditions fixées à l'article 19 al. 1 let. a, b, d, e et f.*

⁴ *L'autorisation est de durée limitée. Elle précise les moyens utilisables et les lieux concernés.*

⁵ *L'autorisation est soumise au préavis du préfet.*

Sont concrètement concernés par la mise en œuvre éventuelle de cet article les animaux pouvant être chassés cités à l'article 42 al. 1 RCha, à savoir le renard, le blaireau, la fouine, la martre, la corneille noire, la pie, le geai, la tourterelle turque et le pigeon domestique retourné à l'état sauvage, ainsi que les animaux des espèces protégées désignées à l'article 9 al. 1 de l'Ordonnance fédérale du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (OChP; RS 922.01) soit le moineau friquet, le moineau domestique, l'étourneau, la grive litorne et le merle noir.

2.3.4 L'indemnisation

Les indemnités sont données à titre subsidiaires, à l'instar de ce qui est prévu en droit fédéral. Elles ne sont versées que pour autant qu'il ne s'agisse pas de dommages insignifiants et que des mesures individuelles de prévention raisonnables aient été prises par les propriétaires et les autres ayants droit (cf. art. 33 al. 2 LCha). Les cas d'indemnisation éventuelle sont prévus à l'article 33 al. 1 (cf. ci-dessous):

Art. 33 LCha **Indemnisation** **a) Cas**

¹ *Sont indemnisés:*

- a) *les dommages causés aux cultures, dont les produits ne sont pas essentiellement destinés à la consommation personnelle, par les espèces pouvant être chassées et par les animaux protégés;*
- b) *les dommages causés à la forêt, dans la mesure où ils portent préjudice à sa conservation, à son rendement soutenu ou à sa régénération par des essences adaptées à la station, s'ils sont le fait d'espèces pouvant être chassées ou d'animaux protégés;*
- c) *les dommages causés aux animaux de rente par les carnassiers protégés et par les rapaces;*
- d) *les dommages causés aux prairies par les sangliers;*
- e) *les dommages importants et réguliers causés aux estivages en montagne par les cerfs et les chamois.*

² *Les indemnités ne sont versées que pour autant qu'il ne s'agisse pas de dommages insignifiants et que des mesures individuelles de prévention raisonnables aient été prises par les propriétaires et les autres ayants droit.*

2.4 Les mesures de prévention additionnelles à l'étude

Le Service des forêts et de la faune voue depuis de nombreuses années une attention soutenue à tout l'éventail des mesures susceptibles de diminuer, encore et toujours, les dégâts causés par les animaux sauvages à la forêt et aux cultures. L'effet positif des mesures préventives a en effet été démontré au travers des statistiques; elles permettent de diminuer sensiblement les dégâts occasionnés par les animaux sauvages.

Le problème causé par les **sangliers** est à ce titre récurrent. Dans la région de la Grande Cariçaie, un groupe de travail est d'ailleurs chargé d'élaborer un système intercantonal coordonné dans les cantons de Fribourg et de Vaud, particulièrement aux abords du Lac de Neuchâtel. Voici un aperçu des mesures envisagées:

- s'agissant d'abord des mesures techniques ou constructives de prévention, le groupe de travail a individualisé différentes mesures permettant de diminuer les dégâts causés aux cultures. Il serait recommandé d'éviter de mettre en place des cultures sensibles (maïs, légumes, blé et pommes de terre) dans les zones à risque, à tout le moins, ces quatre cultures devraient être clôturées.
- les travaux, encore en cours, ont d'ores et déjà permis de mieux délimiter lesdites zones à risques. Ces zones à risques devraient en principe être fixées en tenant compte d'une distance de 500 mètres par rapport aux forêts.
- enfin, il pourrait également être préconisé d'adopter une distance minimale de 10 mètres par rapport à la lisière pour permettre aux chasseurs de tirer les sangliers lorsque ces derniers quittent les forêts.

L'Etat est conscient que pour l'heure, c'est la population de sangliers, en constante évolution, qui cause le plus de dommages aux cultures et focalise une grande partie des attentions. Il voue une attention particulière à la problématique de la prolifération de ces animaux. Il entend en particulier maintenir, voir accentuer dans la mesure du possible, la pression de chasse les concernant.

Il y a cependant lieu de relever que l'attention de l'Etat ne se limite pas, et ne se limitera pas aux dégâts causés par les seuls sangliers. D'autres animaux chassables, comme par exemple les **cerfs**, dont les effectifs sont en forte augmentation depuis une dizaine d'années, ou les **blaireaux**, sont la source de dégâts toujours plus importants. Une pression de chasse appropriée est et sera encore établie concernant ces espèces, et d'autres mesures de prévention pourront être prises lorsque cela sera possible et opportun.

A noter aussi que l'Etat n'entend pas limiter ses interventions à l'encontre des seuls animaux chassables. Il entend également intervenir, lorsque cela est possible, lorsque des animaux protégés causent des dommages. Il s'agit là en particulier des dommages causés par les **castors** et les **lynx** dont la population dans le canton de Fribourg peut-être amenée à croître, respectivement par les **loups**, si ces derniers devaient s'établir sur le territoire cantonal. S'agissant de tels animaux, sauf circonstances extraordinaires, l'Etat n'est pour l'heure pas autorisé à prévenir les dommages par le tir ou des mesures de régulation¹. Il doit toutefois intervenir, avec l'aide financière de la Confédération (art. 13 al. 4 LChP), pour indemniser les dommages causés par ces animaux. Il peut également intervenir, dans certaines circonstances, pour prévenir les dommages qui peuvent être causés par les animaux précités (art. 10 OChP).

¹ En date du 18 avril 2011, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a mis en consultation un projet de révision de l'OChP. La révision devrait notamment tenir compte du fait que l'homme utilise de plus en plus la nature pour ses activités de loisirs, ce qui porte atteinte aux refuges de la faune sauvage, et du fait que les grands prédateurs sont toujours plus nombreux en Suisse, ce qui génère des conflits.

2.5 Le financement des mesures de prévention et des indemnités

En principe, les montants versés au titre de dédommagements pour les mesures de prévention prises, ainsi que pour certains dommages subis, sont issus du fonds de la faune.

Force est toutefois d'admettre que la population de certains animaux, chassables ou protégés, est souvent en plein croissance. Il s'agit par exemple des populations de cerf ou de sangliers, mais aussi de castors. Cette évolution va en principe, malheureusement, de pair avec les besoins financiers nécessaires pour assurer les mesures de prévention et d'indemnisation.

Il n'est dès lors pas exclu que malgré tous les efforts des autorités, des chasseurs et chasseuses et des particulières et particuliers, le fonds de la faune actuellement exclusivement alimenté par les avoirs de la caisse de repeuplement et de dédommagement, la taxe perçue lors de la délivrance du permis de chasse, le produit de la vente des objets et animaux confisqués, les dommages-intérêts reçus pour la réparation du dommage causé par un délit de chasse ou par une contravention, le produit des amendes, les intérêts du capital du fonds et d'autres ressources financières éventuelles (cf. art. 40 LCha), ne suffise plus, à terme, pour couvrir les besoins de financement.

Dans ces circonstances, et compte tenu de la décision du Grand Conseil du 19 mai 2010, le présent projet de loi propose en substance:

1. que l'Etat verse annuellement au fonds de la faune une participation financière. Cette participation devrait contribuer à financer la couverture des frais de prévention des dommages, ainsi que celle des dommages, en particulier ceux causés aux cultures et aux forêts;
2. que les autres apports (à savoir les ressources actuelles du fonds de la faune), soient en particulier réservés à la couverture des autres frais échéant au fonds de la faune.

3. LES INCIDENCES FINANCIÈRES

L'unique moyen de présenter les incidences financières du présent projet consiste à se référer aux montants alloués les années passées aux postes «Prévention» et «Indemnisation» du fonds de la faune.

Dès lors, si l'on se réfère aux comptes du fonds de la faune, les incidences financières *maximales* pour l'Etat (à savoir dans le cas où la contribution de l'Etat prévue à l'art. 40 al. 2 couvrirait *totale*ment les indemnités octroyées pour la prévention des dommages ainsi que pour l'indemnisation des cas de dommages prévus à l'art. 33) se présenteraient comme suit:

	2010	2009	2008	2007
- Prévention	44 617.95	27 013.90	34 490.10	11 388.65
- Indemnisation	57 977.60	25 121.50	66 184.40	16 726.20
Total des charges «prévention» et «indemnisation»	102 595.55	52 135.40	100 674.50	28 114.85
- Formation	70 722.65	63 769.80	61 659.30	64 164.60
- Autres	33 690.60	25 309.55	65 083.80	61 958.35
Total des charges «formation» et «autres»	104 413.25	89 079.35	126 743.10	126 122.95
Total des charges du fonds de la faune	207 008.80	141 214.75	226 782.20	154 237.80
Total des produits du fonds de la faune	152 175.50	156 885.15	149 191.-	173 320.40
<i>Montants annuels supplémentaires à disposition du fonds de la faune en cas de prise en charge par l'Etat des postes de charge «prévention» et «indemnisation»</i>	47 762.25	67 805.80	22 447.90	47 197.45

Les montants totaux alloués annuellement à la prévention et à l'indemnisation des dommages causés par les animaux sauvages varient fortement d'une année à l'autre. On peut simplement constater que la prise en charge *totale*, par l'Etat, des charges afférentes aux postes «prévention» et «indemnisation» aurait permis de dégager, pour le fonds de la faune, des montants supplémentaires qui auraient pu être réservés à la formation et à d'autres affectations encore (projets de conservation des animaux sauvages; financement d'études ou de projets). Ces montants auraient par exemple atteint 22 447 fr. 90 pour 2008 et 67 805 fr. 80 pour 2009.

Au cours des dernières années, de tels projets n'ont pu être réalisés que moyennant le recours à d'autres ressources financières, lorsque de telles ressources étaient disponibles. Si, au cours des années 2007/08, des projets pouvaient encore être financés par le fonds de la faune (plan de mesures castors; suivi des sangliers rive sud ou étude sur les marmottes), aucune étude ou projet n'a pu l'être pour les années 2009/10. En 2011, il serait prévu de réaliser une étude relative à la prévention des dommages causés par les sangliers sur la rive sud du lac de Neuchâtel, laquelle serait en principe financée par le fonds de la faune. Des mesures supplémentaires relatives à la formation des chasseurs pourraient également être organisées dans le cas où des montants seraient dégagés.

Enfin, sur la base du tableau ci-dessus, on peut estimer que la motion acceptée par le Grand Conseil en date du

19 mai 2010 pourrait coûter entre 28 114 fr. 85 (2007) et 102 595 fr. 55 (2010) à l'Etat. Ces chiffres doivent cependant être pris avec réserve, tant il est vrai qu'ils dépendent fortement des augmentations et diminutions de cheptel des espèces susceptibles de provoquer le plus de dommages aux forêts et aux cultures. Ils pourront par ailleurs être revus, notamment en fonction de la situation budgétaire de l'Etat, puisque l'article 40 al. 2, tel que proposé, ne prévoit qu'une *participation* de l'Etat aux indemnités octroyées pour la prévention des dommages ainsi qu'à l'indemnisation des cas de dommages prévus à l'article 33.

La modification des compétences proposée n'induit aucune incidence financière.

4. LA CONSTITUTIONNALITÉ, LA CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET L'EUROCOMPATIBILITÉ DU PROJET

Les modifications proposées relèvent de la mise en œuvre cantonale de la législation fédérale sur la chasse (Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, Loi sur la chasse, LChP; RS 922.0). Ce projet est conforme au droit fédéral.

Il n'apparaît pas non plus contraire au droit européen.

5. INFLUENCE SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le dispositif tel qu'il est conçu relève de la compétence de l'Etat. Il n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

6. DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le présent projet n'a pas d'influence directe sur le développement durable. On peut toutefois espérer que les moyens supplémentaires qui seront dégagés pour la formation des chasseurs et la conservation des animaux sauvages auront une influence bénéfique à ce sujet.

7. CLAUSE RÉFÉRENDAIRE

Selon l'article 45 let. b de la Constitution de canton de Fribourg du 16 mai 2004, les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil sont obligatoirement soumis au vote populaire.

Selon l'article 46 let. b Cst., 6000 citoyennes et citoyens actifs peuvent demander un vote populaire sur les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil.

N'entraînant manifestement pas de telles dépenses, la loi ne serait soumise ni au référendum financier obligatoire, ni au référendum législatif.

8. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET

Articles 11 al. 1 et 23 al. 1

Il est proposé de désigner formellement le Service comme compétent, en lieu et place de la Direction, pour l'exécution des compétences suivantes:

- L'octroi ou le refus d'autorisation d'organiser des manifestations ayant un effet négatif sur les animaux sauvages et leurs biotopes (art. 11 al. 1);
- La décision d'autoriser l'exercice de la fauconnerie (art. 23 al. 1).

Il y a lieu de relever que grâce à sa spécialisation technique et à un personnel doté des connaissances nécessaires, le Service est bien mieux à même que la Direction d'analyser rapidement, dans un premier temps, qui est en mesure d'exercer la fauconnerie, ou dans quels cas concrets des manifestations peuvent ou ne peuvent pas être organisées.

A noter que si la répartition des compétences ainsi proposée devait être acceptée, la Direction devra statuer sur les éventuels recours contre les décisions rendues par le Service, selon la procédure classique de recours hiérarchique.

Article 39 al. 1 let. b

L'article 39 al. 1 let. b LCha actuel prévoit que les ressources du fonds de la faune sont affectées à la prévention et à l'indemnisation dommages causés par les animaux sauvages. Ce faisant, pour l'indemnisation des dommages, l'article actuel fait implicitement référence à l'article 33 de la loi, qui répertorie les cas d'indemnisation.

L'ajout proposé permet de clarifier qu'il s'agit bien là d'un renvoi à l'article 33. Sans en changer le sens, cela permet d'assurer une mise en œuvre conforme à la loi.

Article 40 et 40a

La motion déposée poursuivait un double objectif.

- Il s'agissait d'abord, et principalement, de créer un fonds doté de suffisamment de moyens pour être à même d'indemniser, en tout temps, les mesures de prévention et les dégâts causés par la faune dans le secteur agricole. C'est là l'objectif poursuivi par le nouvel article 40.
- Il s'agissait ensuite, grâce à la contribution financière de l'Etat pour la prévention et l'indemnisation des cas de dommages (nouvel article 40), de préserver les apports actuels au fonds de la faune (article 40 actuel) en les réservant aux mesures de conservation des animaux sauvages et à la formation des chasseurs.

Il est précisé que la participation de l'Etat au fonds sera assurée annuellement par une écriture portée au budget de l'Etat (art. 40 al. 1). Pour une illustration des montants qui pourraient être concernés, il est renvoyé au chapitre «incidences financières» du présent message. Il y a cependant lieu de préciser d'emblée que cette participation ne sera allouée que dans le but de garantir le recouvrement des indemnités octroyées pour la prévention et l'indemnisation des cas de dommages causés par les animaux sauvages, en particulier les sangliers (art. 40 al. 2). Ainsi le fonds de la faune aura toujours la possibilité, par le biais de ses autres ressources (art. 40a al. 1), d'assurer le financement des autres tâches qui lui sont assignées (art. 40a al. 2 LCha, à savoir selon l'art. 39 al. 1 let. a et

c, la conservation des animaux sauvages, à l'exception de leur affouragement régulier, y compris l'affouragement de dissuasion régulier, ainsi que la conservation et la création de biotopes qui leur sont favorables et la formation continue des chasseurs).

BOTSCHAFT Nr. 266

16. August 2011

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird im Wesentlichen der Motion Nr. 1079.09 über die Schaffung eines kantonalen Fonds für Wildschäden Folge gegeben, die vom Grossen Rat am 19. Mai 2010 für erheblich erklärt worden ist (s. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates vom Mai 2010 [TGR], S. 456).

Sie betreffen zudem Aspekte der Kompetenzverteilung zwischen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (die Direktion) und dem Amt für Wald, Wild und Fischerei (das Amt). Es geht um Zuständigkeiten in Zusammenhang mit der Ausstellung von Bewilligungen für Veranstaltungen und Projekte und die Ausübung der Falknerei.

1. DIE NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

1.1 Fonds für das Wild

Mit der am 10. September 2009 eingereichten Motion Nr. 1079.09 (TGR vom September 2009, S. 1518) verlangten die Grossräte Louis Duc und Fritz Glauser die Schaffung eines kantonalen Fonds für Wildschäden im Landwirtschaftssektor. Bei den Schäden, auf die in der Motion Bezug genommen wird, handelt es sich insbesondere um solche, die auf die erneute Zunahme von Wildschweinrudeln zurückzuführen sind. Die Motionäre machten im Wesentlichen geltend, dass die vom Wild verursachten Schäden deutlich zugenommen haben und die Jägerkasse nicht mehr ausreiche, um diese zu decken.

In seiner Antwort auf die Motion wies der Staatsrat als Erstes darauf hin, dass das Gesetz vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG; SGF 922.1) und seine Vollzugsbestimmungen bereits eine Entschädigung von Wildschäden vorsehen, wenn unentbehrliche, rationelle und den örtlichen Bedingungen angepasste Massnahmen getroffen worden sind. Er hat ausserdem daran erinnert, dass die Verhütung von Wildschäden vor allem durch die Regulierung des Bestandes erfolgt.

Gegenwärtig wird die Subventionierung der Verhütungsmassnahmen und die Entschädigung von Wildschäden über einen Fonds für das Wild finanziert (Art. 39 ff. JaG). Dieser Fonds wird durch verschiedene Mittel gespeist, unter anderem durch eine Taxe, die bei der Ausstellung der Jagdpatente erhoben wird. Im Laufe der letzten drei

Jahre beliefen sich die Erträge und der Aufwand dieses Fonds insgesamt auf die folgenden Beträge:

	Ertrag Fr.	Aufwand Fr.
2008	149 191.–	226 782.20
2009	156 885.15	141 214.75
2010	152 175.50	207 008.75

Die «Verluste» in den Jahren 2008 und 2010 konnten durch die Reserven der Vorjahre abgedeckt werden.

In seiner Antwort auf die Motion betonte der Staatsrat, dass trotz dem starken Anstieg des Wildschweinbestandes, einem Anstieg, der im Übrigen in der ganzen Schweiz festgestellt werden konnte, den Entschädigungsgesuchen in finanzieller Hinsicht jederzeit begegnet werden konnte. Da er eine neue gesetzliche Regelung als nicht nötig erachtete, beantragte er dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

Der Grosse Rat hat die Motion am 19. Mai 2010 für erheblich erklärt. Er vertrat im Wesentlichen die Ansicht, dass der Fonds für das Wild, so wie er gegenwärtig konzipiert ist und gespeist wird, Gefahr läuft, mit der Zeit nicht mehr über genügend Mittel zu verfügen, um die Schäden an den Kulturen zu entschädigen.

1.2 Kompetenzverteilung

Das JaG überträgt der Direktion direkt Kompetenzen, die ihr grundsätzlich nicht zukommen sollten, jedenfalls nicht als erstinstanzliche Verwaltungsbehörde. Es handelt sich um Kompetenzen, die ihr durch Art. 11 Abs. 1 (Bewilligung der Durchführung von Veranstaltungen, die negative Auswirkungen auf die wild lebenden Tiere und ihre Lebensräume haben) und durch Art. 23 Abs. 1 (Ausübung der Falknerei) übertragen werden.

Dies sind Kompetenzen, die zum Fällen von Entscheidungen in erster Linie Sachkenntnis und direkte praktische Erfahrung erfordern. Im Gegensatz zur Direktion vereint das Amt unter seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern alle erforderlichen Kenntnisse, um diese Fragen in Kenntnis der Sachlage abzuklären. Diese Kompetenzen sollten daher in erster Instanz in der Zuständigkeit des Amtes liegen. Sie sollten nur an die Direktion weitergeleitet werden, wenn ein Entscheid angefochten wird.

Im Übrigen wird direkt auf den «Kommentar zur den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs», Rubrik «Ersatz von Ausdrücken» verwiesen.

2. DAS SYSTEM DER VERHÜTUNG UND ENTSCHÄDIGUNG VON SCHÄDEN

2.1 Grundsatz

Das Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG; SR 922.0) bezweckt namentlich, die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein *tragbares* Mass zu begrenzen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c) und eine angemessene Nutzung der Wildbestände durch die Jagd zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 1 Bst. d).

- Daraus (Art. 1 Abs. 1 Bst. c) geht einerseits hervor, dass jedermann einen sogenannten *tragbaren* Wildschaden tragen muss, und andererseits dass die Behörden ein System zur allgemeinen Regelung des Wildtiermanagements erlassen müssen, das es erlaubt, ebendiese Schäden auf dieses tragbare Mass zu begrenzen.
- Das System zur allgemeinen Regelung des Wildtiermanagements ist ordentlich durch die Jagd gewährleistet (Art. 1 Abs. 1 Bst. d JSG und Art. 12 Abs. 1 JSG). Die Jägerinnen und Jäger spielen eine wichtige Rolle bei der Regulierung des Wildbestandes. Dank ihrer Interventionen kommen die Wildtiere grundsätzlich in angemessenen Verhältnissen vor. Dies erlaubt namentlich, gewisse Schäden zu verhindern.
- Trotz der Regulierung durch die Jagd können nicht alle Schäden vermieden werden. Aus diesem Grund muss jede Person, die möglicherweise einen Schaden durch Wildtiere erleiden könnte, selber oder zusammen mit den Behörden die erforderlichen vorbeugenden Massnahmen treffen, um Schäden zu vermeiden. Nur wenn diese vorbeugenden Massnahmen nicht ausreichend waren, kann der erlittene Schaden, sofern es sich nicht um einen Bagatellschaden handelt, entschädigt werden (Art. 13 Abs. 2 JSG).

2.2 Rechtsgrundlagen des Bundes

Aus den Artikeln 12 und 13 JSG geht hervor, dass unabhängig von der ordentlichen Regulierung durch die Jagd systematisch *Verhütungsmassnahmen* gegen Wildschäden getroffen werden müssen, damit ein Anspruch auf eine allfällige *Entschädigung* besteht.

Diese Anforderung geht in erster Linie aus der Systematik des Gesetzes hervor, in der das Verhütungssystem den Entschädigungsmassnahmen vorangestellt wird. Weiter geht sie ausdrücklich aus dem Gesetzestext selbst hervor (s. Art. 13 Abs. 2 JSG). Und schliesslich kann sie der Botschaft zum Bundesgesetz entnommen werden, die insbesondere Folgendes betont: «*Der vorliegende Entwurf geht bezüglich Wildschaden vom Grundsatz aus: Verhüten ist besser als Vergüten! Er verlangt deshalb, dass zunächst Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden getroffen werden, wie: Bestandesregulierungen durch die Jagd, Abschuss einzelner schadenstiftender Tiere, Verbesserung des Äsungsangebotes (Biotophege), Fütterungen (jedoch nur bedingt), Flächenschutz durch Zäune, Einzelschutz von Pflanzen, Flurwachen u. a. m. Wildschäden sollen erst vergütet werden, wenn solche Massnahmen ergriffen worden sind.*» (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel; Jagdgesetz, JSG in BBl. 1983 II 1211).

Das vom Bundesgesetzgeber vorgesehene System ist in zwei Gesetzesartikeln geregelt. Dabei handelt es sich einerseits um Artikel 12, der sich im Speziellen mit der Verhütung befasst:

Art. 12 JSG Verhütung von Wildschaden

¹ Die Kantone treffen Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden.

² Sie können 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.

^{2bis} Der Bundesrat kann geschützte Tierarten bezeichnen, bei denen das Bundesamt die Massnahmen nach Absatz 2 anordnet.

³ Die Kantone bestimmen, welche Selbsthilfemassnahmen gegen jagdbare Tiere zum Schutze von Haustieren, Liegenschaften und landwirtschaftlichen Kulturen zulässig sind. Der Bundesrat bezeichnet die geschützten Tierarten, gegen die solche Selbsthilfemassnahmen ergriffen werden dürfen.

⁴ Weist eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand auf und entsteht dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung, so können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des Departements Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen.

und andererseits um Artikel 13, in dem es um die Entschädigung geht:

Art. 13 JSG Entschädigung von Wildschaden

¹ Der Schaden, den jagdbare Tiere an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren anrichten, wird angemessen entschädigt. Ausgenommen sind Schäden durch Tiere, gegen welche nach Artikel 12 Absatz 3 Selbsthilfemassnahmen ergriffen werden dürfen.

² Die Kantone regeln die Entschädigungspflicht. Entschädigungen sind nur insoweit zu leisten, als es sich nicht um Bagatellschäden handelt und die zumutbaren Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden getroffen worden sind. Aufwendungen für Verhütungsmassnahmen können bei der Entschädigung von Wildschaden berücksichtigt werden.

³ Der Bund gewährt den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Abgeltungen an die Kosten für die Entschädigung von Wildschaden, der auf ein eidgenössisches Jagdbanngebiet zurückzuführen ist.

⁴ Bund und Kantone beteiligen sich an der Vergütung von Schaden, der durch Tiere bestimmter geschützter Arten verursacht wird. Der Bundesrat bestimmt nach Anhören der Kantone diese geschützten Tierarten und die Voraussetzungen der Entschädigungspflicht.

2.3 Kantonale Rechtsgrundlagen

Der Kanton Freiburg hat in seinem JaG ordnungsgemäss das von der Bundesgesetzgebung vorgesehene System übernommen.

Artikel 1 Bst. a Ziff. 3 und 4 JaG sehen vor, dass das Gesetz namentlich bezweckt, die von wild lebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass zu begrenzen, sowie eine **angemessene Nutzung der Wildbestände durch die Jagd zu gewährleisten**. Das 6. Kapitel des JaG (Art. 31 ff. JaG) behandelt ausdrücklich den **Wildschaden**. Dieses Kapitel erwähnt jedoch nicht ausdrücklich die ordentlichen Massnahmen zur Regulierung der Wildtierbestände durch die Jagd.

Die Massnahmen zur Verhütung von Schäden, die sowohl im kantonalen als auch im Bundesrecht Voraussetzung für eine Entschädigung sind, werden unter Artikel 31 und 32 JaG erläutert. Die Massnahmen können in zwei Kategorien eingeteilt werden, die **allgemeinen Massnahmen** und die **Selbsthilfemassnahmen**.

2.3.1 Regulierung durch die Jagd

Gemäss Art. 1 des JSG bezweckt dieses Gesetz, «die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass

zu begrenzen». Bereits 1986, als das JSG verfasst wurde, kam «dem Problem der Wildschäden [...] hohe Bedeutung zu. Gewisse Tierarten übernutzen ihren Lebensraum. Dies wirkt sich nachteilig auf die Artenvielfalt aus und führt zu Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen und am Wald. Die Jagd kann hier zum nötigen Ausgleich beitragen» (Botschaft S. 1201). Aus dem oben zitierten Artikel 1 Bst. a Ziff. 3 und 4 JaG geht hervor, dass der Kanton dieselben Ziele verfolgen und den Bundesauftrag ausführen muss.

Die Jagd an sich ist nicht ein Mittel zur Verhütung von Schaden. Wenn sie es jedoch erlaubt, die Anzahl Tiere in einem bestimmten Gebiet mit den «Aufnahme»-Fähigkeiten des betroffenen Gebiets in einem Gleichgewicht zu halten, trägt sie selbstverständlich direkt zur Verhütung von Schäden bei.

So sind die Freiburger Jägerinnen und Jäger durch ihre Tätigkeit ein wichtiges Element bei der ordentlichen Verhütung von Wildschaden im Kanton, und müssen es auch bleiben.

2.3.2 Die allgemeinen Verhütungsmassnahmen

Die *allgemeinen* Verhütungsmassnahmen sind in Art. 31 JaG vorgesehen. Dieser lautet wie folgt:

Art. 31 JaG Verhütung a) Allgemeine Massnahmen

¹ Die Eigentümer und ihre Berechtigten sind gehalten, die erforderlichen vorbeugenden Massnahmen gegen allfällige Wildschäden zu treffen, um die Liegenschaften, die landwirtschaftlichen Kulturen, die Wälder und die Nutztiere im Rahmen des Möglichen zu schützen.

² Der Staatsrat bestimmt die Massnahmen, die gegen gewisse geschützte oder jagdbare Tiere getroffen werden können; er berücksichtigt dabei die vom Bundesrecht festgesetzten Bedingungen. Solche Massnahmen werden jedoch nur in Ausnahmefällen getroffen. Sie werden von den Wildhütern-Fischereiaufsehern und den Jägern ausgeführt.

– *Art. 31 Abs. 1 JaG*: Dieser Absatz legt den allgemeinen Grundsatz der Verhütung fest. Um ihre Liegenschaften zu schützen, müssen die Personen (zumeist Einzelpersonen) unentbehrliche, rationelle und den örtlichen Bedingungen angepasste Massnahmen ergreifen.

Diese Massnahmen sind in Art. 39 (Verhütung durch Selbsthilfemassnahmen) des Freiburger Reglements vom 20. Juni 2000 über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaR) aufgeführt. Sie bestehen hauptsächlich in technischen oder baulichen Schutzmassnahmen, die grundsätzlich von Einzelpersonen ergriffen werden.

– *Art. 31 Abs. 2 JaG*: In *Zusammenhang* mit der allgemeinen Verhütung können Massnahmen zum uneingeschränkten Abschuss von Tieren gewisser Arten nur in Ausnahmefällen getroffen werden.

Zu den möglichen Massnahmen (s. Art. 41 JaR) gehören der Abschuss von einzelnen und im Einzelfall bestimmten Tieren, die Schaden verursachen, sowie die Regulierung des Bestandes einer Tierart in einem bestimmten Gebiet durch Vergrämungsabschüsse (Entnahme einer beschränkten Anzahl Einzeltiere). Diese vom WaldA organisierten Massnahmen können

von Wildhütern-Fischereiaufsehern und Jägern durchgeführt werden.

2.3.3 Selbsthilfemassnahmen

Zur Verhütung können auch sogenannte *Selbsthilfemassnahmen*, die in Artikel 12 Abs. 3 JSG vorgesehen sind, herangezogen werden. Diese Massnahmen sind in Artikel 32 JaG erwähnt, der wie folgt lautet:

Art. 32 JaG b) Selbsthilfemassnahme

¹ Das Amt kann das punktuelle Einfangen oder Ausmerzen von jagdbaren Tieren bewilligen, um die Nutztiere, die Liegenschaften, die landwirtschaftlichen Kulturen, die Gebäude, die Einrichtungen und die beweglichen Sachen zu schützen.

² Das Amt kann das punktuelle Einfangen oder Ausmerzen von Tieren der in der Bundesverordnung aufgeführten geschützten Arten bewilligen, um die Nutztiere, die Liegenschaften und die landwirtschaftlichen Kulturen zu schützen.

³ Der Inhaber der Bewilligung muss die Bedingungen nach Artikel 19 Abs. 1 Bst. a, b, d und f erfüllen.

⁴ Die Bewilligung ist befristet. Sie gibt die zu verwendenden Methoden und die betroffenen Orte an.

⁵ Die Bewilligung bedarf der Stellungnahme des Oberamtmanns.

Konkret betroffen von einer allfälligen Umsetzung dieses Artikels sind die in Artikel 42 Abs. 1 JaR erwähnten jagdbaren Tiere, d. h. der Fuchs, der Dachs, der Steinmarder, der Baumwilder, die Rabenkrähe, die Elster, der Eichelhäher, die Türkentaube und die verwilderte Haus- taube, sowie die in Art. 9 Abs. 1 der Bundesverordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSV; SR 922.01) aufgeführten geschützten Arten, d. h. Feld- und Hausperlinge, Stare, Wacholderdrosseln und Amseln.

2.3.4 Entschädigung

Entschädigungen werden, nach dem Beispiel des Bundesgesetzes, nur subsidiär ausgerichtet. Sie werden nur geleistet, sofern es sich nicht um Bagatellschäden handelt und die Eigentümer und übrigen Berechtigten die zumutbaren Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden getroffen haben (s. Art. 33 Abs. 2 JaG). Allfällige Entschädigungsfälle sind in Artikel 33 Abs. 1 aufgeführt:

Art. 33 JaG Entschädigung

a) Fälle

¹ Es werden entschädigt:

a) Schäden, die jagdbare und geschützte Tiere an den Kulturen anrichten, deren Erzeugnisse nicht hauptsächlich für den Eigenverbrauch bestimmt sind;

b) Schäden, die jagdbare und geschützte Tiere am Wald anrichten, sofern sie seine Erhaltung, seine Nachhaltigkeit oder seine natürliche Verjüngung mit standortgemässen Baumarten beeinträchtigen;

c) Schäden, die geschütztes Haarraubwild und Raubvögel an den Nutztieren anrichten;

d) Schäden, die Wildschweine an den Wiesen anrichten;

e) erhebliche und regelmässige Schäden, die Hirsche und Gemsen an den Sommerweiden in den Bergen anrichten.

² Entschädigungen werden nur so weit geleistet, als es sich nicht um Bagatellschäden handelt und die Eigentümer und übrigen Berechtigten die zumutbaren Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden getroffen haben.

2.4 Prüfung zusätzlicher Verhütungsmassnahmen

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei verfolgt seit Jahren aufmerksam ein ganzes Spektrum von Massnahmen, die geeignet sind, Schäden von Wildtieren an Wald und Kulturen zu verringern. Die positiven Auswirkungen von Verhütungsmassnahmen konnten anhand von Statistiken tatsächlich nachgewiesen werden; sie bewirken einen deutlichen Rückgang der von Wildtieren verursachten Schäden.

Bei den von **Wildschweinen** verursachten Schäden handelt es sich als solches um ein immer wiederkehrendes Problem. In der Region der Grande Carrière wurde im Übrigen eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, ein interkantonales System auszuarbeiten, das in den Kantonen Freiburg und Waadt koordiniert wird, vor allem in der näheren Umgebung des Neuenburgersees. Folgende Massnahmen sind geplant:

- Was die technischen und baulichen Verhütungsmassnahmen betrifft, so hat die Arbeitsgruppe verschiedene Massnahmen den einzelnen Fällen angepasst, um so die Schäden an den Kulturen einzuschränken. Es wäre zu empfehlen, in Risikozonen keine heiklen Kulturen wie Mais, Gemüse, Weizen und Kartoffeln anzubauen oder diese vier Kulturen zumindest einzuzäunen.
- die Arbeiten, die noch im Gange sind, haben es bereits möglich gemacht, die besagten Risikozonen besser einzugrenzen. Bei der Festlegung dieser Risikozonen sollte grundsätzlich ein Mindestabstand von 500 m zum Wald berücksichtigt werden.
- Schliesslich könnte dazu geraten werden, einen Mindestabstand von 10 Metern zum Waldrand einzuhalten, um den Jägerinnen und Jägern zu erlauben, die Wildschweine beim Verlassen des Waldes abzuschliessen.

Der Staat ist sich bewusst, dass die ständig zunehmenden Wildschweinbestände derzeit die meisten Schäden an den Kulturen verursachen und konzentriert einen grossen Teil seiner Aufmerksamkeit darauf. Besondere Beachtung schenkt er der Problematik der Vermehrung dieser Tiere. Er beabsichtigt insbesondere, den Druck durch die Jagd auf Wildschweine zu erhalten oder im Rahmen des Möglichen sogar zu verstärken.

Es sei hier jedoch bemerkt, dass die Aufmerksamkeit des Staates nicht auf die Schäden von Wildschweinen beschränkt ist und dass dies auch in Zukunft nicht der Fall sein wird. Andere jagdbare Tierarten, zum Beispiel **Hirsche**, deren Bestand seit rund zehn Jahren stark ansteigt, und **Dachse**, sind ebenfalls für die immer grösseren Schäden verantwortlich. Ein angemessener Jagddruck auf diese Arten ist und wird noch aufgebaut, und weitere Verhütungsmassnahmen können getroffen werden, sofern dies möglich und zweckmässig ist.

Es sei weiter bemerkt, dass der Staat seine Interventionen nicht auf die jagdbaren Tiere beschränken will. Er sieht ebenfalls vor, nach Möglichkeit einzugreifen, wenn geschützte Tiere Schäden verursachen. Dabei handelt es sich insbesondere um Schäden von **Bibern** und **Luchsen**, deren Bestand im Kanton Freiburg allenfalls noch ansteigt, beziehungsweise von **Wölfen**, falls diese sich

auf dem Kantonsgebiet niederlassen sollten. Wenn keine besonderen Umstände vorliegen ist der Staat bei diesen Tieren derzeit nicht befugt, durch Abschüsse oder Regulierungsmassnahmen Schäden vorzubeugen¹. Dennoch muss er, mit der finanziellen Hilfe des Bundes (Art. 13 Abs. 4 JSG) eingreifen, um Schäden von diesen Tieren zu entschädigen. Unter gewissen Voraussetzungen kann er auch eingreifen, um Schäden von den erwähnten Tierarten zu verhüten (Art. 10 JSV).

2.5 Finanzierung der Verhütungsmassnahmen und der Entschädigungen

Die als Entschädigung für ergriffene Verhütungsmassnahmen sowie für bestimmte erlittene Schäden entrichteten Beträge stammen grundsätzlich aus dem Fonds für das Wild.

Es muss jedoch eingeräumt werden, dass die Population gewisser jagdbarer oder geschützter Tierarten oftmals stark ansteigt. Es handelt sich beispielsweise um die Hirsch-, Wildschwein- oder auch Biberpopulation. Diese Entwicklung ist leider grundsätzlich mit dem finanziellen Bedarf verknüpft, der notwendig ist, um die Verhütungsmassnahmen und die Entschädigungen zu gewährleisten.

Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass trotz aller Bemühungen der Behörden, der Jägerinnen und Jäger und der Einzelpersonen der Fonds für das Wild, der zurzeit ausschliesslich durch die Gelder der Wiederbevölkerungs- und Schadenersatzkasse, die bei der Ausstellung des Jagdpatentes erhobene Taxe, den Ertrag aus dem Verkauf der beschlagnahmten Gegenstände und Tiere, den Schadenersatz für den durch ein Jagdvergehen oder eine Übertretung verursachten Schaden, den Ertrag aus den Bussen, die Kapitalzinsen des Fonds und allfällige weitere finanzielle Mittel gespeist wird (s. Art. 40 JaG), früher oder später nicht mehr ausreichen wird, um den Finanzbedarf zu decken.

Unter diesen Umständen und aufgrund des Entscheids des Grossen Rates vom 19. Mai 2010, schlägt dieser Entwurf im Wesentlichen vor:

1. dass der Staat einen jährlichen finanziellen Beitrag an den Fonds für das Wild leistet. Dieser Beitrag sollte zur Finanzierung der Kosten für die Schadensverhütung sowie für die Schäden, insbesondere an den Kulturen und am Wald, beitragen;
2. dass die übrigen Einlagen (d. h. die gegenwärtigen Mittel aus dem Fonds für das Wild) insbesondere zur Deckung von anderen allfälligen Kosten für den Fonds für das Wild vorgesehen werden können.

3. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die finanziellen Auswirkungen dieses Entwurfs können nur aufgezeigt werden, indem auf die Beträge, die in den vergangenen Jahren für die Posten «Verhütung»

¹ Am 18. April 2011 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) einen Revisionsentwurf für das JSV in die Vernehmlassung gegeben. Die Revision sollte unter anderem der Tatsache Rechnung tragen, dass der Mensch die Natur vermehrt für seine Freizeitaktivitäten nutzt, was die Zufluchtsorte der Wildtiere beeinträchtigt, und dass Grossraubtiere in der Schweiz immer zahlreicher sind, was zu Konflikten führen kann.

und «Entschädigung» des Fonds für das Wild gesprochen wurden, verwiesen wird.

Demnach würden sich die *maximalen* finanziellen Auswirkungen für den Staat (wenn der in Art. 40 Abs. 2 vorgesehene Beitrag des Staates die *gesamten* Entschädigungen für die Schadensverhütung und für die Schäden nach Artikel 33 decken würde) gemäss der Rechnung des Fonds für das Wild wie folgt präsentieren:

	2010	2009	2008	2007
- Verhütung	44 617.95	27 013.90	34 490.10	11 388.65
- Entschädigung	57 977.60	25 121.50	66 184.40	16 726.20
Gesamtausgaben für «Verhütung» und «Entschädigung»	102 595.55	52 135.40	100 674.50	28 114.85
- Bildung	70 722.65	63 769.80	61 659.30	64 164.60
- Weitere	33 690.60	25 309.55	65 083.80	61 958.35
Gesamtausgaben «Bildung» und «Weitere»	104 413.25	89 079.35	126 743.10	126 122.95
Gesamtausgaben des Fonds für das Wild	207 008.80	141 214.75	226 782.20	154 237.80
Gesamtertrag des Fonds für das Wild	152 175.50	156 885.15	149 191.-	173 320.40
<i>Jährlich zusätzlich zur Verfügung stehender Betrag des Fonds für das Wild, falls der Staat die Ausgabenposten «Verhütung» und «Entschädigung» übernimmt</i>	47 762.25	67 805.80	22 447.90	47 197.45

Die Beträge, die jedes Jahr insgesamt für die Verhütung und die Entschädigung von Wildschäden aufgewendet werden, sind von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlich. Es kann bloss festgestellt werden, dass die *gesamte* Übernahme der Ausgaben für die Posten «Verhütung» und «Entschädigung» durch den Staat es dem Fonds für das Wild erlaubt hätte, zusätzliche Beträge freizusetzen, die für die Bildung oder weitere Zwecke hätten bereitgestellt werden können (Projekte zur Erhaltung der wild lebenden Tiere; Finanzierung von Studien oder Projekten). Diese Beträge hätten beispielsweise im Jahr 2008 22 447.90 Franken und im Jahr 2009 67 805.80 Franken betragen.

In den vergangenen Jahren konnten solche Projekte nur durch das Zurückgreifen auf andere finanzielle Mittel umgesetzt werden, wenn diese denn vorhanden waren. In den Jahren 2007/08 konnten Projekte noch durch den Fonds für das Wild finanziert werden (Massnahmenplan Biber; Beobachtung und Bejagung der Wildschweine am Südufer oder die Studie zum Murmeltier), während in den Jahren 2009/10 keine Studien und Projekte finanziert werden konnten. Für 2011 ist eine Studie zur Verhütung

von Wildschweinschäden am Südufer des Neuenburgersees vorgesehen, die grundsätzlich durch den Fonds für das Wild finanziert würde. Falls die Mittel freigegeben werden, könnten auch zusätzliche Massnahmen zur Bildung der Jägerinnen und Jäger organisiert werden.

Schliesslich kann auf der Grundlage der oben stehenden Tabelle davon ausgegangen werden, dass die am 19. Mai 2010 vom Grosse Rat angenommene Motion den Staat zwischen 28 114.85 Franken (2007) und 102 595.55 Franken (2010) kosten wird. Diese Zahlen müssen jedoch mit Vorbehalten betrachtet werden, denn sie hängen stark davon ab, ob der Bestand der Tiere, die am meisten Schaden an Wald und Kulturen anrichten können, steigen oder sinken. Sie können im Übrigen neu beurteilt werden, namentlich unter Berücksichtigung der Budgetlage des Staates, denn so wie er jetzt vorgeschlagen ist, sieht Art. 40 Abs. 2 lediglich eine *Beteiligung* des Staates an den Entschädigungen für die Schadensverhütung und für die Schäden nach Artikel 33 vor.

Die vorgeschlagene Änderung der Kompetenzen hat keine finanziellen Auswirkungen.

4. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM BUNDESRECHT UND EUROPAVERTRÄGLICHKEIT DES ENTWURFS

Die vorgeschlagenen Änderungen ergeben sich aus der kantonalen Umsetzung der eidgenössischen Jagdgesetzgebung (Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, Jagdgesetz, JSG; SR 922.0). Dieser Entwurf ist bundesrechtskonform.

Er verstösst auch nicht gegen das Europarecht.

5. EINFLUSS AUF DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Der vorgesehene Entwurf untersteht der Zuständigkeit des Staates. Er hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden

6. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Dieser Entwurf hat keinen direkten Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung. Es bleibt jedoch zu hoffen, dass die zusätzlichen für die Bildung der Jäger und die Erhaltung der Wildtiere freigesetzten Mittel einen günstigen Einfluss auf dieses Thema haben werden.

7. REFERENDUMSKLAUSEL

Nach Artikel 45 Bst. b der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grosse Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, obligatorisch der Volksabstimmung.

Nach Artikel 46 Bst. b KV können 6000 Stimmberechtigte eine Volksabstimmung verlangen über Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge ha-

ben, die ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grosse Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt.

Da dieses Gesetz offensichtlich keine entsprechenden Ausgaben nach sich zieht, untersteht es weder dem obligatorischen Finanzreferendum noch dem Gesetzesreferendum.

8. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN DES GESETZESENTWURFS

Artikel 11 Abs. 1 und 23 Abs. 1

Es wird vorgeschlagen, anstelle der Direktion das Amt formell als zuständige Stelle für den Vollzug der folgenden Aufgaben vorzuschlagen:

- Die Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen für die Organisation von Veranstaltungen, die negative Auswirkungen auf die wild lebenden Tiere und ihre Lebensräume haben (Art. 11 Abs. 1);
- Die Entscheide über die Genehmigung der Falknerei (Art. 23 Abs. 1).

Dank seiner fachlichen Spezialisierung und seinem mit den erforderlichen Kenntnissen ausgestatteten Personal ist das Amt besser in der Lage als die Direktion in einer ersten Phase rasch zu beurteilen, wer in der Lage ist, die Falknerei auszuüben oder in welchen konkreten Fällen Veranstaltungen durchgeführt werden können oder nicht.

Sollte die vorgeschlagene Aufgabenverteilung so angenommen werden, so wird die Direktion nach dem klassischen Verwaltungsbeschwerdeverfahren über allfällige Beschwerden gegen die Entscheide des Amtes entscheiden müssen.

Artikel 39 Abs. 1 Bst. b

Artikel 39 Abs. 1 Bst. b des geltenden JaG sieht vor, dass die Mittel des Fonds für das Wild für die Verhütung und Entschädigung von Wildschäden verwendet wird. Für die Entschädigung der Schäden verweist der geltende Artikel so implizit auf Art. 33 des Gesetzes, in dem die Entschädigungsfälle aufgelistet sind.

Mit dem vorgeschlagenen Zusatz wird deutlich gemacht, dass es sich sehr wohl um einen Verweis auf Artikel 33 handelt. Ohne den Sinn zu ändern, wird so eine gesetzeskonforme Umsetzung gewährleistet.

Artikel 40 und 40a

Mit der eingereichten Motion wurden zwei Ziele verfolgt.

- Es ging in erster Linie darum, einen Fonds zu schaffen, der über genügend Mittel verfügt, um jederzeit Massnahmen zur Verhütung von und im Landwirtschaftssektor entstandene Wildschäden zu entschädigen. Dieses Ziel wird mit dem neuen Artikel 40 verfolgt.
- An zweiter Stelle ging es darum, dank dem finanziellen Beitrag des Staates, der für die Schadensverhütung und die Entschädigung im Schadensfall (neuer Artikel 40) bestimmt ist, die gegenwärtigen Einlagen in den Fonds für das Wild (geltender Artikel 40) zu erhalten und sie für Massnahmen zur Erhaltung der wild lebenden Tiere und für die Weiterbildung der Jäger aufzuheben.

Es sei darauf hingewiesen, dass der Staat dem Fonds jährlich eine finanzielle Beteiligung zuspricht und zwar durch einen Eintrag in den Voranschlag des Staates (Art. 40 Abs. 1). Zur Veranschaulichung des Betrags, der betroffen sein könnte, sei auf das Kapitel «finanzielle Auswirkungen» dieser Botschaft verwiesen. Es sei jedoch zum Vornherein betont, dass diese Beteiligung nur gewährt wird, damit die Entschädigungen gedeckt sind, die für Verhütungsmassnahmen und Wildschäden, insbesondere von Wildschweinen verursachte, entrichtet werden (Art. 40 Abs. 2). So wird es weiterhin möglich sein,

durch die anderen Mittel, mit denen der Fonds gespeist wird (Art. 40a Abs. 1), die Finanzierung weiterer Aufgaben, für die er vorgesehen ist, zu gewährleisten (Art. 40a Abs. 2 JaG, d. h. gemäss Art. 39 Abs. 1 Bst. a und c, die Erhaltung der wild lebenden Tiere, wobei die regelmässige Fütterung, einschliesslich der regelmässigen Ablenkfütterung, ausgenommen bleibt, die Erhaltung und Schaffung von geeigneten Lebensräumen sowie die Weiterbildung der Jäger).

Loi

du

**modifiant la loi sur la chasse et la protection
des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 16 août 2011;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) (RSF 922.1) est modifiée comme il suit:

Art. 11 al. 1

Remplacer les mots «de la Direction» par «du Service».

Art. 23 al. 1

Remplacer les mots «de la Direction» par «du Service».

Art. 39 al. 1 let. b

[¹ Il est institué un fonds de la faune dont les ressources sont affectées:]

- b) à la prévention des dommages ainsi qu'à l'indemnisation des cas de dommages prévus à l'article 33;

Gesetz

vom

**zur Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz
wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 16. August 2011;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) (SGF 922.1) wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 1

Den Ausdruck «der Direktion» durch «des Amtes» ersetzen.

Art. 23 Abs. 1

Den Ausdruck «der Direktion» durch «des Amtes» ersetzen.

Art. 39 Abs. 1 Bst. b

[¹ Es wird ein Fonds für das Wild geschaffen, dessen Mittel verwendet werden:]

- b) für die Verhütung von Wildschäden und die Entschädigung der Schadensfälle nach Artikel 33;

Art. 40 Ressources
a) Apports budgétaires

¹ L'Etat verse annuellement, par le biais de la procédure budgétaire, une participation financière au fonds de la faune.

² La participation de l'Etat contribue au financement des indemnités octroyées pour la prévention des dommages ainsi que pour l'indemnisation des cas de dommages prévus à l'article 33 (art. 39 al. 1 let. b).

Art. 40a (nouveau) b) Autres apports

¹ Le fonds de la faune est en outre alimenté par:

- a) les avoirs de la caisse de repeuplement et de dédommagement au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi;
- b) une taxe perçue lors de la délivrance du permis de chasse;
- c) le produit de la vente des objets et animaux confisqués;
- d) les dommages-intérêts prévus à l'article 56;
- e) le produit des amendes;
- f) les intérêts de son capital;
- g) d'autres ressources financières éventuelles.

² Ces apports sont destinés à couvrir, en particulier, les frais afférents à la conservation des animaux sauvages et les frais de formation continue des chasseurs (art. 39 al. 1 let. a et c).

Art. 2

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Art. 40 Mittel
a) Einlagen aus dem Voranschlag

¹ Der Staat spricht dem Fonds für das Wild durch das Voranschlagsverfahren jährlich eine finanzielle Beteiligung zu.

² Die Beteiligung des Staates trägt zur Finanzierung der Entschädigungen für die Schadensverhütung und für die Schäden nach Artikel 33 bei (Art. 39 Abs. 1 Bst. b).

Art. 40a (neu) b) Weitere Einlagen

¹ Der Fonds für das Wild wird ausserdem gespeist durch:

- a) die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes vorhandenen Gelder der Wiederbevölkerungs- und Schadenersatzkasse;
- b) eine bei der Ausstellung des Jagdpatentes erhobene Taxe;
- c) den Ertrag aus dem Verkauf der beschlagnahmten Gegenstände und Tiere;
- d) den Schadenersatz nach Artikel 56;
- e) den Ertrag aus den Bussen;
- f) die Kapitalzinsen;
- g) allfällige weitere finanzielle Mittel.

² Diese Einlagen sind insbesondere für die Deckung der Kosten in Zusammenhang mit der Erhaltung der wild lebenden Tiere und der Weiterbildung der Jäger bestimmt (Art. 39 Abs. 1 Bst. a und c).

Art. 2

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Es tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.