

## **Einschreiben**

Herr Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli  
Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Graubünden  
Stadtgartenweg 11  
7000 Chur

Zürich, 11. März 2015  
506113\06\0000006

## **Gutachten**

**zur**

**Gültigkeit der Volksinitiative „Für eine naturverträgliche und ethische Jagd“**

## **Kurzfassung**

erstattet von

**Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Tomas Poledna**

unter Mitarbeit von

**Samuel Schweizer, MLaw**

RECHTSANWÄLTE  
ATTORNEYS AT LAW

Tomas Poledna  
Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt

Poledna Boss Rechtsanwälte AG

P | B | R ZÜRICH  
Bellerivestrasse 241  
Postfach 865  
CH-8034 Zürich  
+41 44 220 12 12 T  
+41 44 220 12 13 F

P | B | R LUGANO  
Via Serafino Balestra 17  
Postfach 6322  
CH-6901 Lugano  
+41 91 911 80 60 T

info@pbklaw.ch  
www.pbklaw.ch

MwSt.-Nr. CHE-114.162.661  
MwSt.-Nr. 693086

Eingetragen im kantonalen Anwaltsregister

**Inhalt**

<b>I.</b>	<b>Vorbemerkung.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Die Initiative im Überblick.....</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>Grundsätze zur Auslegung und Gültigkeit von Volksinitiativen.....</b>	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Einheit der Materie.....</b>	<b>4</b>
<b>V.</b>	<b>Die einzelnen Begehren .....</b>	<b>6</b>
	Ziffer 1.....	6
	Ziffer 2 .....	8
	Ziffer 3.....	9
	Ziffer 4 .....	9
	Ziffer 5.....	12
	Ziffer 6 .....	13
	Ziffer 7.....	13
	Ziffer 8 .....	13
	Ziffer 9 .....	14
<b>VI.</b>	<b>Teilungültigerklärung.....</b>	<b>15</b>
<b>VII.</b>	<b>Genehmigung durch den Bund.....</b>	<b>15</b>
<b>VIII.</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>15</b>

## I. Vorbemerkung

- 1 Das vorliegende Gutachten baut bezüglich Ziff. 1 und Ziff. 4 auf dem wildbiologischen Gutachten von Klaus Robin vom 16. Februar 2015 auf.

## II. Die Initiative im Überblick

- 2 Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

*„Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen gestützt auf Art. 12 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 der Kantonsverfassung in Form einer allgemeinen Anregung das Begehren, das kantonale Jagdgesetz im Sinne der nachfolgenden Grundsätze anzupassen:*

*1. Trächtige, führende Hirschkühe sowie Rehgeissen und ihre Jungen sind generell zu schützen.*

*2. Fallen zum Töten und das Anfüttern von Tieren sind zu verbieten.*

*3. Alle nicht vom Bundesrecht geschützten Vögel sind nicht jagdbar.*

*4. Generelle Winterruhe für alle Wildtiere vom 1. November bis zum Beginn Hochjagd.*

*5. Im Amt für Jagd und Fischerei, sowie in der Jagdkommission müssen Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger paritätisch vertreten sein.*

*6. Bei der Ausübung der Jagd gelten die Blutalkoholgrenzen gemäss der Strassenverkehrsgesetzgebung.*

*7. Die Jagdeignung und Treffsicherheit sind periodisch zu überprüfen (analog zur Fahreignung im Strassenverkehr). Ab 2016 darf nur bleifreie Munition verwendet werden.*

*8. Kinder bis zu 12 Jahren dürfen nicht auf die Jagd mitgenommen werden und dürfen schulisch nicht zur Jagd motiviert werden.*

*9. Bei allen ausserordentlichen Schäden kann die Wildhut nur dann Regulierungen vornehmen, wenn alle anderen erdenklichen Schutzmassnahmen nicht zielführend sind.“*

### III. Grundsätze zur Auslegung und Gültigkeit von Volksinitiativen

3 Im vorliegenden Kontext sind folgende Grundsätze aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu beachten:

- Volksinitiativen müssen wie Erlasse objektiv ausgelegt werden und dürfen nicht als subjektive Willenserklärung der Initianten verstanden werden. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten sind allerdings mit zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Begründung durch die Initianten auf dem Unterschriftenbogen angebracht wurde.
- Wenn möglich, sind kantonale Volksinitiativen mittels verfassungs- und bundesrechtskonformer Auslegung vor ihrer Ungültigkeit zu bewahren. Ziel einer solchen Auslegung ist es, Ungültigkeitserklärungen so weit wie möglich zu verhindern. Entscheidend ist, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem höherrangigen Recht als vereinbar erscheinen lässt. In seiner neueren Rechtsprechung hat das Bundesgericht dafür den Satz „in dubio pro populo“ geprägt.
- Dabei ist zu beachten, dass der Auslegungsspielraum bei der als allgemeine Anregung formulierten Initiative typischerweise grösser ist als beim ausformulierten Begehren.
- Überhaupt sind bei einer Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung an die Formulierung keine hohen Ansprüche zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes durch den Gesetzgeber noch behoben werden können.
- Der Widerspruch zum übergeordneten Recht muss gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV „offensichtlich“ sein. Eine Initiative ist nur dann offensichtlich ungültig, wenn der Initiativtext nach den anerkannten Auslegungsregeln nicht in Einklang gebracht werden kann mit dem übergeordneten Recht und demnach kein Zweifel an dessen Widerrechtlichkeit besteht.

(vgl. zum Ganzen BGE 139 I 292 sowie Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. Rz. 2125)

4 Die einzelnen Begehren der Initiative sind im Lichte dieser Grundsätze zu untersuchen (nachstehend, V.).

### IV. Einheit der Materie

5 Der Grundsatz der Einheit der Materie (Art. 14 Abs. 1 Ziff.1 KV) verlangt, dass bei einer Abstimmungsvorlage, die mehrere Sachfragen und Materien umfasst, die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen, in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen müssen (vgl. Bundesgericht, 26. August 2010, 1C\_103/2010, E. 3.1 = ZBl 2011, 279 mit Hinweisen).

- 6 Ziff. 1-4 der Initiative lassen sich als Varianten eines Themas problemlos als Einheit begreifen. Die Begehren verfolgen alle – wenn auch mit unterschiedlichen Mitteln – das Ziel, Wildtiere besser zu schützen, einerseits durch eine teilweise Einschränkung der Jagd, andererseits durch Massnahmen zur Sicherstellung, dass nur qualifizierte Jägerinnen und Jäger an der Jagd teilnehmen.
- 7 Die erhöhten Anforderungen an bzw. die Einschränkung von Regulierungsmassnahmen durch die Wildhut wollen die Wildtiere besser schützen, indem die ausserordentlichen Regulierungsmassnahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden und anderen Schutzmassnahmen nachgehen sollen.
- 8 Damit bleiben noch das Verbot, Kinder auf die Jagd mitzunehmen und das Verbot der schulischen Motivation zur Jagd sowie die Reorganisation der Jagdbehörden abzuklären. Aus dem Kontext geht unseres Erachtens klar hervor, dass diese drei Begehren allesamt bezwecken, eine (vermeintliche) Dominanz derjenigen Kreise in Politik und Gesellschaft zu brechen, die der Jagd überwiegend positiv gegenüber stehen, und die Jagd damit mittelfristig (Reorganisation der Behörden) und langfristig (Jagd für künftige Generationen weniger attraktiv machen) restriktiver auszugestalten.
- 9 Damit lässt sich in der vorliegenden Initiative eine zentrale Idee ausmachen, die Jagd insgesamt restriktiver zu gestalten. Dieses Anliegen ist bei allen Bestandteilen der Initiative auszumachen. Dies hat dem Bundesgericht in vergleichbaren Fällen für die Annahme der Einheit der Materie genügt (vgl. insbesondere BGE 125 I 227 = Pra 2000 Nr. 79 E. 3c).
- 10 Die Initiative hält deshalb die Einheit der Materie ein.

## V. Die einzelnen Begehren

### Ziffer 1

#### Auslegung

- 11 Ziff. 1 der Initiative sieht den Schutz von trächtigen, führenden Hirschkühen sowie trächtigen, führenden Rehgeissen sowie deren Jungtieren vor.
- 12 Die Initiative kann angesichts der bereits bestehenden Schutzmassnahmen nur so verstanden werden, dass mit Schutz ein Jagdverbot gemeint ist. Alternative Methoden (insbesondere Abgabe von Kontrazeptiva) sind tiermedizinisch und ökologisch nicht vertretbar (wildbiologisches Gutachten, S. 9). Diese Auslegung wird auch durch die Begründung der Initianten auf dem Unterschriftenbogen gestützt.

#### Folgen

- 13 Gemäss wildbiologischem Gutachten ist weder auf der Hochjagd noch auf der Sonderjagd zu erkennen, ob eine Rehgeiss trächtig ist oder nicht. Tatsächlich ist nach der Brunft im Sommer in den Herbstmonaten regelmässig ein hoher Prozentsatz trächtig. In Untersuchungen waren bis zu 94% der Rehgeissen trächtig. Rehgeissen sind ab dem 2. Lebensjahr fruchtbar (Klaus Robin, Wildbiologisches Gutachten vom 16. Februar 2015 [„wildbiologisches Gutachten“], S. 6.).
- 14 Deshalb hat Ziff. 1 der Initiative beim Reh zur Folge, dass nur Rehböcke (> 1 Jahr) gejagt werden können. Anderweitige Schutzmassnahmen sind nicht denkbar (a.a.O., S. 7).
- 15 Beim Rothirsch wäre eine Bejagung der weiblichen Tiere nur in den ersten Septembertagen möglich, da danach die Brunft einsetzt und ein erheblicher (aber nicht erkennbarer) Anteil der Rothirschkühe trächtig ist. Anschliessend könnten, wie beim Reh, nur männliche Tiere (> 1 Jahr) bejagt werden (a.a.O., S. 6, 10).

#### Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

- 16 Zu prüfen ist, ob diese Folgen des Initiativbegehrens mit den Anforderungen des Bundesrechts vereinbar sind. Die Bundesgesetzgebung verlangt
- eine „optimale“ Jagdplanung, die ausgerichtet ist
    - auf eine artgerechte Verteilung der Alters- und Geschlechterverhältnisse der Wildpopulationen,
    - eine gute Kondition der Wildtiere,
    - welche den Lebensraum nicht übernutzen,
    - insbesondere die natürliche Verjüngung des Waldes nicht verhindern
  - und die mittel- und langfristig wirkt (Grundsatz der Nachhaltigkeit).
- (vgl. insbesondere Art. 1 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JSG, Art. 27 Abs. 2 Satz 1 WaG und Art. 20 Abs. 1 WaG ; Botschaft zum Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender

Säugetiere und Vögel, BBl 1983 II 1197 ff., 1201; Art. 20 Abs. 1 sowie Art. 27 Abs. 2 Satz 1 WaG )

- 17 Im Grundsatz sind die Kantone zur Bejagung des Wildbestands verpflichtet, *um* die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen (Wildschäden) auf ein *tragbares Mass* zu beschränken (Art. 1 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JSG).
- 18 Wildschäden sollen erst vergütet werden, wenn Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden ergriffen worden sind und erfolglos geblieben sind (Botschaft JSG, 1211).
- 19 Für den Wald ist davon auszugehen, dass das entscheidende Kriterium ist, ob die natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten nicht mehr gesichert ist (Art. 27 Abs. 2 WaG). *Dabei muss die Basisregulierung der Wildbestände durch Bejagung erfolgen.*<sup>1</sup> Subsidiär können die Kantone auf andere Schutzmassnahmen zurückgreifen. Gemäss dem Nachhaltigkeitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 1 WaG) darf die Selbsterneuerungskraft des Waldes nicht geschmälert werden und der Wald muss seine Funktionen (Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion) dauernd und uneingeschränkt erfüllen können.
- 20 Mit Bezug auf das *Reh* ist das Initiativbegehren aus zwei Gründen *offensichtlich bundesrechtswidrig*:
- Der Bestand wäre bezüglich Weibchenanteil und Rehkitzen sich selbst überlassen. Dies würde zu einer zu hohen Populationsdichte und zu regelmässig auftretenden massiven natürlichen Regularien wie Wintersterben führen, so dass keine den örtlichen Verhältnissen sowie die Anliegen der Landwirtschaft und des Naturschutzes angepasste Bestandsregelung mehr möglich wäre (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 JSG).
  - Das Begehren verstösst im Kern gegen das bundesrechtliche Gebot der Ausrichtung der Jagdplanung auf eine *artgerechte Verteilung der Alters- und Geschlechterverhältnisse* der Wildpopulationen. Die Zielsetzungen der Initiative einerseits (faktisches Jagdverbot für weibliche Tiere und Rehkitze) und des Bundesrechts andererseits (ausgeglichenes Geschlechterverhältnis) widersprechen sich diametral.
- 21 Die Folgen des Begehrens auf den *Rothirschbestand* wären gemäss dem wildbiologischen Gutachten prinzipiell dieselben wie auf den Rehbestand. Da die Bejagung von Rothirschkühen zumindest in den ersten Tagen der Hochjagd noch möglich wäre, träten die beim Reh beschriebenen Folgen zwar in zeitlicher Hinsicht im Vergleich zur Situation beim Reh verzögert auf, wären jedoch nicht prinzipiell verschieden (vgl. wildbiologisches Gutachten, S. 10 f.). Die weibliche Population kann in den wenigen Tagen anfangs September nicht hinreichend reguliert werden. Das Initiativbegehren ist damit auch mit Bezug auf den Rothirsch aus denselben Gründen wie für das Reh offensichtlich bundesrechtswidrig.
- 22 Dazu kommt, dass die Beschränkung der Jagd auf männliche Rothirsche und Rehböcke gemäss dem wildbiologischen Gutachten zu einem Weibchenüberhang führen und mittelbar

<sup>1</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 1 WaV: „Treten *trotz* Regulierung der Wildbestände Wildschäden auf, so ist ein Konzept zu ihrer Verhütung zu erstellen.“

insgesamt zu einem Bestandsanstieg, der sich, je länger kein Einfluss auf den Weibchenbestand ausgeübt wird, beschleunigt (Wildbiologisches Gutachten, S. 8.). Dies würde zu einer Übernutzung des Lebensraums und deshalb mittelfristig – nach Erreichen der Kapazitätsgrenze des Lebensraums – zu Bestandeseinbrüchen führen, gefolgt von einer neuerlichen Bestandeszunahme. Die Folgen für den Lebensraum wären in der Phase der Zunahme massive Beanspruchungen des Walds und der Weiden (a.a.O., S. 17.). Damit würde die Kapazität des Lebensraums bis an seine Grenzen ausgenutzt. Erst die Übernutzung würde zu einem natürlichen Rückgang der Population führen. Es ist davon auszugehen, dass in den Phasen der Übernutzung der Grundsatz der Schadensverhütung vor Schadensvergütung nicht mehr eingehalten werden kann. Es ist damit bereits im Kern des Anliegens angelegt, dass die Wildschäden phasenweise ein untragbares Mass im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JSG erreichen würden.

23 Damit ist Ziff. 1 der Initiative insgesamt offensichtlich bundesrechtswidrig.

### **Ziffer 2**

24 Das Verbot von gewissen Hilfsmitteln (zusätzlich zu den bereits bundesrechtlich verbotenen Hilfsmitteln) durch die Kantone ist im Bundesrecht explizit vorgesehen (Art. 2 Abs. 3 JSV).

25 Deshalb wäre ein Verbot gewisser Jagdhilfsmittel allenfalls dann bundesrechtswidrig, wenn dadurch die bundesrechtlich vorgeschriebenen Bejagungs- und Bestandesregulierungspflichten, insbesondere mit Hinblick auf den Auftrag, den Wald zu schützen, nicht mehr durchführbar wären (vgl. vorstehend, Rz. 16).

### Verbot der Fallenjagd

26 Zwar wird die Fallenjagd als Mittel zur zielgerichteten Verhütung von Wildschäden eingesetzt. Die Wildschäden lassen sich aber auch mit andern Mitteln verhindern, wenn diese auch umständlicher erscheinen mögen (vgl. Stellungnahme Georg Brosi/Hannes Jenny vom 21. Januar 2015). Dass mit einem Verbot der Fallenjagd bundesrechtliche Bejagungspflichten nicht mehr erfüllt werden könnten, ist deshalb nicht ersichtlich.

### Verbot der Passjagd

27 Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die von der Passjagd betroffenen Wildtierarten nicht auch anderweitig reguliert werden könnten. Dabei ist zu beachten, dass für den Fuchs, den Dachs und den Marder im geltenden Recht keine Jagdplanung vorgesehen ist (Art. 5 Abs. 1 KJV e contrario).

28 Unter diesen Umständen liegen keine ausreichenden Anhaltspunkte vor, dass das Verbot der Passjagd zu bundesrechtswidrigen Zuständen führen würde (vgl. auch a.a.O.). Die Initiative steht in diesem Punkt im Einklang mit dem Bundesrecht.



**Ziffer 3**

- 29 Ein Verbot der Vogeljagd ist nicht offensichtlich bundesrechtswidrig. Allfälligen punktuellen Problemen mit dannzumal geschützten wildlebenden Vögeln könnte mit den Ausnahmeverordnungen des JSG begegnet werden (Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 JSG). Das Begehren ist deshalb gültig.

**Ziffer 4**Hochjagd

- 30 Im Falle einer Annahme der Initiative würde Ziff. 4 der Initiative eine Sonderjagd auf Rothirsch und Reh im bisherigen Ausmass verbieten. Eine im Vergleich zum geltenden Recht deutlich eingeschränkere (d.h. sehr punktuelle) Nachjagd schliesst die Initiative aber nicht grundsätzlich aus. Die Ausnahmen müssen sich jedoch auch bei einem Grundsatz insgesamt *in engen Grenzen* bewegen, um den Grundsatz nicht auszuhöhlen. Allfällige Nachjagden müssten demnach sowohl örtlich als auch sachlich eingegrenzt werden und insgesamt restriktiv handgehabt werden. Dies ergibt sich aus der Formulierung des Begehrens als Grundsatz im Rahmen einer als allgemeine Anregung konzipierten Volksinitiative.
- 31 Gleichzeitig erlaubt es die Form der allgemeinen Anregung, die Hochjagd im Rahmen der Umsetzung der Initiative einerseits im September zu verlängern und allenfalls sogar massvoll in den Oktober auszuweiten (einige Tage), wenn nur so bei Wegfall der bisherigen Sonderjagd eine genügende Jagdstrecke gewährleistet werden könnte. Die Hochjagd müsste aber entsprechend dem Willen der Initianten auch nach ihrer Annahme *schwerpunktmässig* im September stattfinden.
- 32 Bestimmte Tiere oder Gruppen von Tieren, die Schäden verursachen, können auch während der Winterruhe mit Bewilligung des Kantons weiterhin gejagt werden (Art. 12 Abs. 2 JSG).
- 33 Im Lichte dieser Grundsätze hätte die Winterruhe gemäss Ziff. 4 der Initiative folgende Konsequenzen für die einzelnen Wildtierarten:
- 34 *Rothirsch*: Bei einem Wegfall der Sonderjagd würden im Kanton Graubünden rund 28 % der Jagdstrecke entfallen (wildbiologisches Gutachten, S. 14). In rein *quantitativer* Hinsicht liesse sich die Jagdstrecke durch eine zeitliche Ausdehnung (insbesondere auch eine massvolle Verlängerung der Hochjagd in den Oktober) zwar erhöhen. Es bliebe aber das Problem, dass derjenige Teil der Rothirschpopulation, der erst zur Überwinterung in den Kanton Graubünden kommt (bzw. die eidg. Schutzgebiete, insbesondere den Nationalpark verlässt) auch dann der Bestandesregulierung entzogen bliebe (a.a.O.). Es ist damit jedenfalls eine *qualitativ* genügende Jagdstrecke nicht mehr möglich, weil auf spezielle regionale und örtliche Gegebenheiten nicht mehr eingegangen werden könnte. *Faktisch könnte ein erheblicher Teil der Rothirschpopulation gar nicht mehr bejagt werden.* Dies wird dadurch illustriert, dass der Anteil der Sonderjagd für die gesamte Jagdstrecke beim Rothirsch in gewissen Regionen

bis zu 50 % beträgt (vgl. Abschussplan Hirsch- und Rehwild Herbstjagd 2014<sup>2</sup>). Da eine regional angepasste Jagdplanung in vielen Gegenden bei Annahme der Initiative bereits vor dem 1. November aufgrund der Wanderungsbewegungen völlig ausser Reichweite wäre, ist Ziff. 4 der Initiative mit Bezug auf den Rothirsch deshalb *offensichtlich bundesrechtswidrig*.

- 35 Dazu kommt, dass die mit der Verfehlung der Bejagungsziele verbundene Zunahme der Rothirschpopulation zu einer massiven Zunahme der Wildschäden führen würde. Der Verzicht auf Eingriffe ausserhalb der Hochjagd – auch wenn sie um einige wenige Tage verlängert würde – hätte einen deutlichen Bestandszuwachs beim Rothirsch mit zerstörerischer Wirkung auf die Waldverjüngung, insbesondere in den Überwinterungsgebieten zur Folge (Gutachten vom 5. Mai 2014 [Sonderjagdinitiative], Rz. 144 bzw. wildbiologisches Gutachten vom 26. Februar 2014 [Sonderjagdinitiative], S. 11.).
- 36 *Reh*: Würde die Sonderjagd gestrichen, ergäbe sich insgesamt eine relativ geringe Verringerung der Jagdstrecke von circa 7 % (wildbiologisches Gutachten, S. 14). Mit Ausnahme einer Region liegt der Anteil der Sonderjagd in allen Regionen deutlich unter 20 % und überwiegend unter 10 % (vgl. Abschussplan Hirsch- und Rehwild Herbstjagd 2014). In mehr als der Hälfte der Regionen fand z.B. 2014 überhaupt keine Sonderjagd auf das Reh statt. Dies spricht für die Zulässigkeit der Abschaffung der Sonderjagd (a.a.O.).
- 37 Dagegen lassen sich folgende Gründe anführen: Durch den Wegfall der Sonderjagd liesse sich das Rehwild in jenen Einständen nicht mehr regulieren, die im späten Herbst von Zuwanderern in grösserer Zahl aufgesucht werden. Die Einhaltung eines angemessenen Geschlechterverhältnisses wäre erschwert. Schliesslich wäre vor allem im Weisstannen-Hauptverbreitungsgebiet eine effiziente Rehbestandskontrolle angezeigt, um die Verbissbelastung in Grenzen zu halten (a.a.O.).
- 38 Zwar ist damit klar, dass auch eine Ausdehnung der ordentlichen Hochjagd nichts daran ändern würde, dass zur Erzielung optimaler Ergebnisse in gewissen (jedoch zahlenmässig sehr überschaubaren) Regionen eine Herbstjagd notwendig wäre (ungeachtet der insgesamt geringen Abweichung vom Plansoll bei ersatzloser Streichung der Sonderjagd).
- 39 Zwei Gründe sprechen jedoch – im Vergleich zur Sonderjagdinitiative – *für* die Gültigkeit von Ziff. 4 der vorliegenden Initiative mit Bezug auf das Reh:
- Die Hochjagd könnte bei der Umsetzung der Initiative im September ausgedehnt sowie massvoll in den Oktober erweitert werden. Die Möglichkeiten zur Ausdehnung der ordentlichen Hochjagd sind bei der vorliegenden Initiative im Vergleich zur Sonderjagdinitiative deutlich erweitert.
  - Die Formulierung einer „generellen Winterruhe“ schliesst zwar eine Sonderjagd im bisherigen Ausmass aus, steht jedoch unseres Erachtens punktuellen, regional sehr beschränkten Nachjagden nicht entgegen (vgl. vorstehend, Rz. 30). Gemäss Aussage des wildbiologischen Gutachters wäre tatsächlich nur in vereinzelt Regionen eine solche

<sup>2</sup> Abrufbar unter <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ajf/aktuelles/Newsdokumente/SJ2014-AP.pdf>; die Abschusspläne für die Jahre 2012 und 2013 zeichnen ein sehr ähnliches Bild.

Nachjagd notwendig. Insbesondere würde dies erlauben, in Gebieten, in denen Wildschäden untragbare Ausmasse annähmen (vgl. insbesondere den vorstehend erwähnten Weisstannen-Verbiss), regulierend einzugreifen.

40 Im Ergebnis ist Ziff. 4 der Initiative mit Bezug auf das Reh *nicht* offensichtlich bundesrechtswidrig.

#### Wildschwein

41 Die Abschaffung der Sonderjagd ist in Bezug auf das Wildschwein aktuell noch nicht dramatisch.

42 Es ist jedoch innerhalb von einigen Jahren gemäss Einschätzung des wildbiologischen Gutachtens mit einem schnellen Bestandesanstieg im Süden des Kantons zu rechnen. Diese Entwicklung ist momentan bereits im Kanton Tessin zu beobachten. Damit einher gingen voraussichtlich eine deutliche Zunahme der Schäden in der Landwirtschaft (wildbiologisches Gutachten, S. 21 f.).

43 Es ist damit nicht auszuschliessen, dass Ziff. 4 bereits in einigen Jahren bundesrechtswidrig würde und dann nicht mehr angewendet werden dürfte. Aufgrund einer solchen Prognose, die naturgemäss mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist, kann zum momentanen Zeitpunkt keine offensichtliche Bundesrechtswidrigkeit angenommen werden.

#### Niederjagd

44 Bei der Niederjagd sind zwei Gruppen von Tierarten zu unterscheiden (auf die Pass- und Fallenjagd wird nicht mehr weiter eingegangen, da sie gemäss Ziff. 2 der Initiative abgeschafft werden soll und dieses Begehren gültig ist)

45 Soweit es um Wildtiere (Birkhahn, Blässhuhn, Feldhase, usw.) geht, bei es denen die Jagd aus ökologischen Gründen bereits beschränkt ist, ist eine weitere Beschränkung in der Form der Winterruhe aus bundesrechtlicher Sicht unproblematisch.

46 Soweit es um Arten geht, die spezielle Wildschäden verursachen, greifen bundesrechtliche Bejagungspflichten. Das wildbiologische Gutachten legt jedoch nahe, dass das Problem nicht die Bestände an sich sind, sondern Wildschäden unter speziellen Umständen. Damit geht es aber nicht um die Bestandesregulierung als solche, sondern um den Abschuss von schadensstiftenden Wildtieren im Einzelfall. Dies ist auch mit Annahme der Initiative weiterhin möglich (Art. 12 Abs. 2 JSG). Ziff. 4 der Initiative ist demnach auch mit Bezug auf diese Gruppe unproblematisch (vgl. zum Ganzen, wildbiologischen Gutachten, S. 21 f.).

47 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass bereits die Botschaft zum JSG festhielt, dass es bei der Planung der Bejagung (Art. 3 JSG) vor allem um die Schalenwildarten Reh, Gämse und Rothirsch geht (Botschaft JSG, 1201).

#### Fazit

48 Ziff. 4 der Initiative ist mit Bezug auf den Rothirsch offensichtlich bundesrechtswidrig; im Übrigen ist das Begehren gültig.

### **Ziffer 5**

#### Auslegung

49 Das Begehren ist entweder so zu verstehen, dass eine Parität zwischen den Gruppen von Jägern, Nichtjägern und Tierschützern hergestellt werden muss oder eine Parität zwischen Jägern/Tierschützern einerseits und Nichtjägern andererseits. Beide Varianten setzen in einem deutlichen Mass die kritischen bis neutralen Positionen um und liegen somit auf der Linie der Initiative. Welche Variante den Vorzug verdient, ist Sache des Gesetzgebers.

50 Die genauen Modalitäten hätte der Gesetzgeber im Falle einer Annahme festzulegen.

#### Zulässigkeit der paritätischen Besetzung

51 Es ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar, dass das Gesetz die paritätische Besetzung einer *beratenden Kommission* vorschreibt. Zwar wird damit eine staatliche Kommission aufgrund politischer Anschauungen oder ähnlichen Kriterien besetzt. Die paritätische Besetzung eines Entscheid- oder Beratungsgremiums ist ein häufig praktiziertes und geeignetes Mittel, um verschiedene Interessengruppen mit typischerweise widerstrebenden Interessen gleichberechtigt einzubinden. Eine strikte Parität ist bei einem Kollegialorgan grundsätzlich ein taugliches Mittel, da sonst eine Interessengruppe eine strukturelle Mehrheit hätte.

52 Dagegen ist die paritätische Besetzung einer *Verwaltungseinheit*, wie dem Amt für Jagd und Fischerei, mit dem Verbot der Diskriminierung aufgrund der weltanschaulichen oder politischen Überzeugung (Art. 8 Abs. 2 BV) *nicht vereinbar*.

53 Die geforderte strikte Parität zwischen Jägern, Nichtjägern und Tierschützern knüpft an das verpönte Kriterium der weltanschaulichen Überzeugung an. In einem hierarchisch gegliederten Amt unter der politischen Verantwortung der Regierung ist die Massnahme als nicht geeignet anzusehen, das Ziel einer (in den Augen der Initianten) ausgewogeneren Jagdpolitik zu bewirken. Es wären Massnahmen verfügbar, die das Ziel effektiver erreichen würden (insbesondere Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Jagd, eine andere personelle Zusammensetzung des Grossen Rates oder der Regierung) und gleichzeitig den diskriminierungsfreien Zugang zu Stellen im Amt für Jagd und Fischerei nicht in Frage stellen würden. Insbesondere ist die strikte Parität des Personals mit Bezug auf die Haltung bezüglich der Jagd bei einem hierarchisch gegliederten Amt eine weder notwendige noch zielführende Massnahme. Bei einer ausführenden Verwaltungseinheit sind rein weltanschauliche Kriterien nicht sachgerecht. Angemessen wäre allenfalls die Berücksichtigung der verschiedenen Interessengruppen innerhalb gewisser Bandbreiten, wie z.B. je mindestens 25 % Jäger bzw. Nichtjäger. Damit bestünde bei der Besetzung einer Stelle im Einzelfall genügend Spielraum, um einerseits andere Kriterien und andererseits Personen, die sich keiner dieser Gruppen zuordnen lassen, zu berücksichtigen.

54 Da Ziff. 5 der Initiative offen an ein diskriminierendes Kriterium anknüpft und die strikte Parität bei einem hierarchisch in die Verwaltung eingegliederten Amt offensichtlich keine notwendige Massnahme ist, um eine ausgewogenere Politik zu erreichen, ist die Massnahme offensichtlich bundesrechtswidrig.

55 Mit dem übergeordneten Recht vereinbar wäre es zwar, den Vollzug der Jagdgesetzgebung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu übertragen, deren Verwaltungsrat paritätisch besetzt werden könnte. Eine solche Lösung wäre jedoch auch bei einer sehr extensiven verfassungskonformen Auslegung vom Wortlaut der Initiative nicht mehr gedeckt.

### **Ziffer 6**

56 Gemäss Art. 3 Abs. 2 JSG bestimmen die Kantone die Voraussetzungen für die Jagdberechtigung und sind für die Aufsicht zuständig.

57 Dieses Begehren ist von dieser Zuständigkeit gedeckt und ist gültig.

### **Ziffer 7**

58 Das Begehren betreffend der *periodischen Prüfung der Jagdeignung* gehört zur Befugnis der Kantone, die Jagdberechtigung zu regeln und zu erteilen (Art. 4 Abs. 2 JSG) und ist gültig. Im Übrigen verlangt Art. 2 Abs. 2<sup>bis</sup> lit. a JSV bereits heute, dass die Kantone als Voraussetzung für die Jagdberechtigung den periodischen Nachweis der Treffsicherheit verlangen.

59 Die tierschutzgerechte Umsetzung des *Verbots der Bleimunition* ist in naher Zukunft voraussichtlich möglich. Die Kantone sind bundesrechtlich befugt, einzelne Hilfsmittel für die Jagd, wie zum Beispiel Bleimunition, zu verbieten (Art. 2 Abs. 3 JSV). Gleichzeitig verlangt Art. 2 Abs. 2<sup>bis</sup> JSV eine kantonale Regelung der Feuerwaffen, die eine *tierschutzgerechte* Jagd gewährleistet. Es ist daher sicherzustellen, dass die neue Munition tierschutzgerecht ist. Dass dies grundsätzlich möglich ist, beweist die Tatsache, dass die Wildhut bereits heute bleifreie Munition einsetzt (allerdings mit kleinerem Kaliber als die Jäger). Wäre die Umsetzung des Begehrens im Fall der Annahme nur mit anderen Kalibern, als derzeit für die Munition zugelassen, möglich (d.h. kleiner als mindestens 10,2 mm), müsste das KJG bei der Umsetzung der Initiative entsprechend angepasst werden.

60 Die Tatsache, dass die von der Initiative vorgesehene Frist nicht eingehalten werden kann, führt nicht zur Ungültigkeit des Initiativbegehrens wegen Undurchführbarkeit, da es sich um eine blosser Ordnungsfrist handelt.

### **Ziffer 8**

61 Für das Jagdteilnahmeverbot für Kinder unter 12 Jahren lassen sich sachliche Gründe anführen; es liegt deshalb kein willkürlicher Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen vor. Dieses Begehren ist gültig.

- 62 Das Begehren, den Lehrplan der Schule gegenüber der Jagd objektiv und neutral auszugestalten und den Lehrpersonen zu verbieten, die Schülerinnen und Schüler zur Jagd zu motivieren, ist von der kantonalen Schulhoheit gedeckt und ist deshalb gültig.

### **Ziffer 9**

- 63 Die Kantone sind aufgrund von Art. 12 Abs. 2 JSG *ermächtigt*, jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anzuordnen oder zu erlauben (Einzelmassnahmen; Satz 1). Dabei dürfen nur Jagdberechtigte und Aufsichtsorgane mit der Durchführung dieser Massnahmen beauftragt werden (Satz 2).
- 64 Art. 12 Abs. 2 JSG ist unmittelbar anwendbar, d.h. die Kantone müssen diese Befugnis nicht in das kantonale Recht umsetzen, sondern können Massnahmen unmittelbar gestützt auf diese bundesrechtliche Vorschrift anordnen.
- 65 Die Behörde hat das ihr eingeräumte Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Bejagungspflichten kann sich das Ermessen im Einzelfall deshalb derart stark reduzieren, dass nur durch eine Einzelmassnahme i.S.v. Art. 12 Abs. 2 JSG den bundesrechtlichen Schutzpflichten gegenüber Wald und Landschaft nachgekommen werden kann.
- 66 Wo andere Massnahmen nicht zielführend sind, erlaubt es Ziff. 9 deshalb weiterhin, Abschüsse vorzunehmen. Ziff. 9 der Volksinitiative hält im Prinzip nur fest, dass streng zu prüfen ist, ob Einzelmassnahmen wirklich erforderlich sind. Das Begehren schreibt damit ein striktes Verhältnismässigkeitsprinzip vor.
- 67 Ziff. 9 der Initiative widerspricht somit dem Bundesrecht nicht und lässt sich bundesrechtskonform umsetzen.

## VI. Teilungültigerklärung

- 68 Unseres Erachtens sind zwar– zentrale Elemente der Volksinitiative ungültig. Die verbleibenden Begehren sind einerseits auch für sich geeignet, zu einer „naturverträglichen und ethischen Jagd“ beizutragen. Sie sind auch keineswegs von nur untergeordneter Bedeutung. Andererseits werden die gültigen Begehren durch den Wegfall der ungültigen Begehren weder selbst in ihrer Bedeutung geändert noch verfremdet. Es ist demnach davon auszugehen, dass die Initianten die Initiative auch in reduzierter Form lanciert und genügend Unterschriften gesammelt hätten.
- 69 Eine teilweise Ungültigerklärung ist deshalb möglich, eine vollständige Ungültigerklärung wäre unverhältnismässig

## VII. Genehmigung durch den Bund

- 70 Gemäss Art. 25 Abs. 2 JSG bedürfen die kantonalen Ausführungsbestimmungen zur Verlängerung der Schonzeiten und Einschränkung der Liste der jagdbaren Arten (Art. 5 Abs. 4), zum Schutz der Tiere vor Störung (Art. 7 Abs. 4), zum Schutz der Muttertiere, Jungtiere und Altvögel (Art. 7 Abs. 5) sowie zu den Selbsthilfemassnahmen (Art. 12 Abs. 3) zur Gültigkeit der Genehmigung des Bundes.
- 71 Demnach bedürften – im Falle der Annahme – die Ausführungsbestimmungen zu Ziff. 1, 3 und 4 der Initiative der Genehmigung des Bundes.

## VIII. Fazit

- 72 Folgende Begehren sind *offensichtlich bundesrechtswidrig*:
- Ziff. 1
  - Ziff. 4 mit Bezug auf den Rothirsch
  - Ziff. 5 mit Bezug auf das Amt für Jagd und Fischerei
- 73 Im Übrigen ist die Initiative gültig.



Tomas Poledna



Samuel Schweizer