

## Einschreiben

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

RECHTSANWÄLTE  
ATTORNEYS AT LAW

Tomas Poledna  
Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt

Zürich, 18. März 2015

506113\06\0000007

## Gutachten

zur

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

erstattet von

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

unter Mitarbeit von

**Samuel Schweizer, MLaw**

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

## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>Allgemeine Ausführungen .....</b>	<b>8</b>
	<b>A. Gültigkeit von Volksinitiativen im Allgemeinen .....</b>	<b>8</b>
	<b>B. Einheit der Form und der Materie insbesondere .....</b>	<b>8</b>
	1. Einheit der Form .....	8
	2. Einheit der Materie .....	10
	<b>C. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, Durchführbarkeit sowie Auslegung von kantonalen Volksinitiativen.....</b>	<b>12</b>
	1. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht .....	13
	a) Allgemeines.....	13
	b) Bestimmtheitsgebot und Widerspruchsfreiheit bei Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung.....	14
	2. Durchführbarkeit .....	15
	3. Auslegung von Volksinitiativen.....	16
<b>III.</b>	<b>Untersuchung der Gültigkeit der einzelnen Bestimmungen der Initiative .....</b>	<b>20</b>
	<b>A. Ziff. 1 .....</b>	<b>20</b>
	1. Auslegung der Bestimmung .....	20
	a) Allgemeines.....	20
	b) Begriffe des trächtigen und führenden Tieres insbesondere.....	21
	2. Konsequenzen der Initiative .....	22
	a) Reh .....	22
	b) Rothirsch.....	22
	3. Bundesrechtliche Grundsätze bezüglich Bejagungspflichten .....	23
	a) Allgemeines.....	23
	b) Bejagungspflichten aus dem Jagdgesetz .....	24
	c) Bejagungspflichten aus dem Waldgesetz.....	25
	d) Zusammenfassung der bundesrechtlichen Grundsätze bzgl. Bejagungspflichten .....	26
	4. Anwendung der bundesrechtlichen Grundsätze bzgl. Bejagungspflichten .....	27
	a) Reh .....	27

b)	Rothirsch.....	28
5.	Fazit.....	29
<b>B.</b>	<b>Ziff. 2 .....</b>	<b>29</b>
1.	Auslegung.....	29
2.	Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht .....	30
a)	Allgemeines.....	30
b)	Fallenjagd insbesondere .....	30
c)	Passjagd insbesondere.....	31
<b>C.</b>	<b>Ziff. 3 .....</b>	<b>31</b>
<b>D.</b>	<b>Ziff. 4.....</b>	<b>33</b>
1.	Auslegung .....	33
2.	Auswirkungen der Initiative gegenüber geltendem Recht.....	34
3.	Hochjagd .....	34
a)	Auswirkungen auf die Sonderjagd insbesondere .....	34
b)	Einzelmassnahmen nach Art. 12 Abs. 2 JSG .....	36
c)	Ausweitung der Jagdzeiten innerhalb des von der Initiative gesteckten Rahmens .....	36
d)	Schlussfolgerungen mit Bezug auf die verschiedenen Wildtierarten.....	37
i)	Rothirsch .....	37
ii)	Reh.....	38
iii)	Steinbock .....	40
iv)	Wildschwein .....	40
4.	Niederjagd .....	42
5.	Fazit .....	43
<b>E.</b>	<b>Ziff. 5 .....</b>	<b>43</b>
1.	Auslegung der Initiative und Bestimmtheit der Initiative .....	43
a)	Momentane Zusammensetzung der Jagdkommission.....	43
b)	Allgemeines; verschiedene mögliche Auslegungen des Begehrens.....	44
c)	Variante 1 insbesondere.....	45
d)	Variante 2 insbesondere .....	46
e)	Variante 3 insbesondere .....	48
f)	Der Begriff der Parität .....	49
g)	Zwischenfazit .....	49

<b>2.</b>	Vereinbarkeit der paritätischen Besetzung der Jagdkommission und des Amts für Jagd und Fischerei mit dem übergeordneten Recht .....	50
a)	Keine spezifischen Vorgaben des übergeordneten Rechts zur Organisation der Jagdbehörden .....	50
b)	Unbefangenheit der paritätisch besetzten Behörden .....	50
3.	Paritätische Besetzung der Jagdkommission insbesondere .....	51
4.	Paritätische Besetzung des Amtes insbesondere .....	52
a)	Vorbemerkungen .....	52
b)	Bedeutung der Parität bei einem Amt (Verwaltungseinheit) .....	52
c)	Diskriminierungsverbot.....	53
i)	Grundsätzliches .....	53
ii)	Anknüpfung an ein diskriminierendes Kriterium.....	54
iii)	Unverhältnismäßigkeit der Massnahme.....	55
iv)	Alternative verfassungskonforme Auslegung möglich? .....	59
5.	Fazit .....	59
<b>F.</b>	<b>Ziff. 6 .....</b>	<b>60</b>
<b>G.</b>	<b>Ziff. 7 .....</b>	<b>61</b>
1.	Periodische Prüfung der Jagdeignung .....	61
2.	Verbot von Bleimunition .....	62
<b>H.</b>	<b>Ziff. 8 .....</b>	<b>63</b>
1.	Jagdteilnahmeverbot für Kinder bis 12 Jahre.....	64
2.	Verbot der schulischen Jagdmotivation.....	65
<b>I.</b>	<b>Ziff. 9 .....</b>	<b>65</b>
<b>IV.</b>	<b>Teilungsgültigkeit und Genehmigung durch den Bund .....</b>	<b>68</b>
<b>A.</b>	<b>Teilungsgültigkeit .....</b>	<b>68</b>
<b>B.</b>	<b>Genehmigung durch den Bund .....</b>	<b>71</b>
<b>V.</b>	<b>Zusammenfassende Beantwortung der Frage .....</b>	<b>73</b>
<b>VI.</b>	<b>Verzeichnisse.....</b>	<b>74</b>
<b>A.</b>	<b>Literatur.....</b>	<b>74</b>
<b>B.</b>	<b>Materialien .....</b>	<b>76</b>
<b>C.</b>	<b>Erlasse.....</b>	<b>77</b>

## I. Ausgangslage

- 1 Am 12. September 2013 wurde im Kantonsamtsblatt (Nr. 37, 2013, S. 2616 ff.) die Volksinitiative „Für eine naturverträgliche und ethische Jagd“ publiziert. Am 26. August 2014 reichte eine Vertreterin des Initiativkomitees die Initiative bei der Standeskanzlei ein. Mit Beschluss vom 9. September 2014 entschied die Regierung des Kantons Graubünden, dass die Initiative mit 3250 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei.
- 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 Begehr, 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.“

- 3 Zur Begründung der Initiative führen die Initianten auf dem Unterschriftenbogen Folgendes an:

„Begründung:

*Die bestehende traditionelle September-Jagd zur Bestandesregulierung bleibt unangetastet.*

*1. Die Sonderjagd ist ein Problem für ehrbare Jäger und ebenso das Wild. Es kann nicht angehen, dass Jungtiere von ihren Müttern sowie trächtige Kühe und Geissen von ihren Jungtieren weggeschossen werden, Das ist ein Frevel an der Natur und jedem modernen Menschen und dem fortschrittlichen Jäger und Heger ein Gräuel.*

*2. Die Vogeljagd ist eine Schiessübung als Zugabe zum Jagdpatent und waidmännisch eine Umweltsünde. Das Schneehuhn und der Birkhahn z.B. sind durch die Klimaerwärmung stark gefährdet und durch zusätzliche Jagd in absehbarer Zeit auf die rote Liste verbannt. Nur Nahrungsangebot und Umweltbedingungen regulieren Vogelpopulationen.*

*3. Das Anfüttern und Fallentöten ist eine veraltete und unnötige Jagdmethode – ein Hobbytöten ohne Sinn – sie entspricht nicht mehr den neuen Erkenntnissen. Kleinbeutegreifer, wie Fuchs, Edelmarder usw., haben eine wichtige Funktion im Hinblick auf ein gesundes und ökologisches Gleichgewicht in der Natur. Die Tiere werden lebend in Fallen gefangen, wehrlos erschossen und entsorgt – eine überholte Auffassung von Jagd.*

*4. Winterruhe für alle Wildtiere. Keine Wildtiere dürfen im harten Überlebenskampf im Winter bejagt werden, sie brauchen alle ihre Kräfte zum Überleben.*

*5. Tierschützer und Nichtjäger müssen im AJF und in der Jagdkommission paritätisch vertreten sein, um den Schutz und die ethische Auffassung der Bevölkerung von Jagd angemessen vertreten zu können.*

*6. Alkoholexzesse und ungenügende Treffsicherheit sind die Ursachen der im Kanton Graubünden im Vergleich zu anderen*

*Kantonen hohen Zahl angeschossener Tiere. Die Tiere können oft nicht aufgespürt werden und verenden elendiglich. Bleimunition vergiftet Beutegreifer und Waldboden in erheblichem Ausmass und kann problemlos ersetzt werden. Moderne Munition ist bleifrei.*

*7. Kinder müssen zur eigenen, normalen Entwicklung vor Gewalt und Waffen geschützt werden.*

*8. Schadensbegrenzung nur im äussersten Notfall möglich, wenn alle anderen Massnahmen fehlschlagen.*

- 4 Die Volksinitiative „Für eine naturverträgliche und ethische Jagd“ ist in der Form der allgemeinen Anregung formuliert worden (dies im Gegensatz zur sog. „Sonderjagdinitiative“).
- 5 Mit Schreiben vom 11. September 2014 wurde der unterzeichnende Rechtsanwalt im Auftrag des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements Graubünden angefragt, ob er die Gültigkeit der Initiative begutachten könne. Das vorliegende Gutachten untersucht entsprechend die Gültigkeit der Initiative.
- 6 Das Rechtsgutachten baut bezüglich Ziff. 1 und 4 auf den Folgerungen des wildtierbiologischen Gutachtens von Prof. Dr. Klaus Robin (Robin Habitat AG) vom 16. Februar 2015 („wildbiologisches Gutachten“).

## II. Allgemeine Ausführungen

### A. Gültigkeit von Volksinitiativen im Allgemeinen

7 Art. 14 der Kantonsverfassung (KV) sieht vor, dass eine Initiative ganz oder teilweise ungültig ist, wenn sie:

- die Einheit der Form oder der Materie nicht wahrt;
- in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht;
- undurchführbar ist;
- eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist.

8 Während die Einheit der Form oder der Materie (Art. 14 Ziff. 1 KV) für die ganze Initiative zu diskutieren ist (II.B), sind die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht und die Durchführbarkeit (Art. 14 Ziff. 2 und 3 KV) für die jeweiligen Bestimmungen der Initiative gesondert zu untersuchen. Dabei sind einige allgemeine Ausführungen zur Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, ihrer Auslegung sowie zur Durchführbarkeit voranzustellen (II.C).

9 Abschliessend ist zu diskutieren, ob eine Teilungsgültigerklärung in Frage kommt (IV.A.).

10 Eine Rückwirkungsproblematik (Art. 14 Ziff. 4 KV) stellt sich vorliegend nicht.

### B. Einheit der Form und der Materie insbesondere

#### 1. Einheit der Form

11 Gemäss Art. 13 Abs. 1 KV kann eine Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Der Grundsatz der Einheit der Form ist ausdrücklich in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV niedergelegt. Diesem Grundsatz zufolge darf eine Initiative nicht gleichzeitig Vorschriften auf verschiedenen Normstufen abändern, aufheben oder erlassen wollen,<sup>1</sup> wenn dies im kantonalen Recht nicht ausdrücklich vorgesehen ist.<sup>2</sup>

12 Der Lehre zufolge ist für die Bestimmung der Form einzig auf ein *formales* Kriterium abzustellen: Zu prüfen ist, ob der Initiativtext in einer endgültigen, vollziehbaren Form vorliegt

---

<sup>1</sup> BGE 130 I 185, E. 2.1.

<sup>2</sup> Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2105 f.

und das Initiativbegehr unverändert vollzogen werden kann, d.h. der Text in fertig redigerter Gestalt vorliegt.<sup>3</sup> *Kein Abgrenzungskriterium* ist damit der *materielle Konkretisierungsgrad*.<sup>4</sup>

- 13 Entsprechend können auch Initiativen in der Form einer allgemeinen Anregung einen hohen Konkretisierungsgrad aufweisen.<sup>5</sup>
- 14 Keine der Bestimmungen der Initiative führt unmittelbar zum Erlass, der Änderung oder der Aufhebung eines Gesetzes. Da somit keine Bestimmung der vorliegenden Initiative formell ohne Weiteres vollzogen werden kann, ist das Erfordernis der Einheit der Form als gewahrt zu betrachten.
- 15 Wie bereits ausgeführt, ist es dabei unerheblich, dass gewisse Bestimmungen vom Konkretisierungsgrad wohl ohne Redaktion als Gesetz erlassen werden könnten.
- 16 Immerhin ist zu beachten, dass CAVIEZEL in einer Dissertation aus dem Jahre 1990 zur Initiative insbesondere im Bündner Recht die Auffassung vertritt, dass Initianten bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung nicht über die Formulierung von Grundsätzen hinausgehen dürften, da eine Ausarbeitung durch die zuständige Behörde ansonsten sinnlos oder bloss noch redaktioneller Natur wäre.<sup>6</sup>
- 17 Wäre diese Auffassung zutreffend, wäre ernsthaft zu diskutieren, ob einzelne Bestimmungen der vorliegenden Initiative nicht über die Formulierung von Grundsätzen hinausgehen. Diese Auffassung entspricht aber nicht der neueren Lehre und Rechtsprechung: So legt insbesondere TSCHANNEN überzeugend dar, dass in der bundesgerichtlichen Praxis diskutable Volksbegehren jedenfalls nicht an „zu hoher“ Konkretisierung scheiterten, obwohl sie nach der restriktiven Lehrmeinung nicht hätten toleriert werden dürfen.<sup>7</sup> Es bleibt damit bei einem rein formalen Kriterium. Somit wirft die Einheit der Form, wie bereits ausgeführt, keine Probleme auf.

---

<sup>3</sup> Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 25 N 11.

<sup>4</sup> A.a.O., Art. 25 N 15.

<sup>5</sup> A.a.O., mit Hinweisen.

<sup>6</sup> Ivo Caviezel, Die Volksinitiative – im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss. Fribourg 1990, S. 95 f; gl.M. wohl auch Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 2. Aufl., Bern 1997, N 537 ff.

<sup>7</sup> Pierre Tschannen, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 103/2002, S. 2 ff., S. 16 sowie 28 f.

## 2. Einheit der Materie

- 18 Der Grundsatz der Einheit der Materie wird vom Bundesgericht aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitet, der die „freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe“ garantiert. Er gilt deshalb bereits von Bundesrechts wegen auch in kantonalen Angelegenheiten.<sup>8</sup> Im Kanton Graubünden ist er zudem positivrechtlich in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV niedergelegt.
- 19 Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt einerseits, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen lassen.<sup>9</sup> Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, müssen die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen, in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und daselbe Ziel verfolgen.<sup>10</sup>
- 20 Dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder einem gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung sowie vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Dabei ist nicht bloss auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern der Normtext nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen und auch der Sicht des „aufgeklärten“, politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen.<sup>11</sup>
- 21 Nach der Rechtsprechung werden ausformulierte Initiativen strenger beurteilt als Initiativen in der Form einer allgemeinen Anregung, obgleich auch solche bereits der Volksabstimmung unterbreitet werden können.<sup>12</sup> An die Einhaltung des Grundsatzes dürfen indessen nach der Rechtsprechung keine überspannten Anforderungen gestellt werden.<sup>13</sup>
- 22 Der Grundsatz der Einheit der Materie kann anhand von Beispielen aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung konkretisiert werden. Das Bundesgericht erachtete die Einheit der Materie etwa in folgenden Fällen gewahrt:
- Initiative mit dem Begehrten die u.a. die Militärausgaben zu kürzen, die Friedensforschung zu fördern, die Aufnahme von Gewaltopfern zu verbessern und den Einsatz von

<sup>8</sup> BGE 129 I 366, E. 2.1; 125 I 230, 99 Ia 645.

<sup>9</sup> BGE 129 I 366, E. 2.2. m.w.H.; Bundesgericht, 26. August 2010, 1C\_103/2010, E. 3.1 = ZBl 2011, 279.

<sup>10</sup> Bundesgericht, 26. August 2010, 1C\_103/2010, E. 3.1 = ZBl 2011, 279; vgl. auch BGE 130 I 185, E. 3; 129 I 381, E. 2.

<sup>11</sup> A.a.O.

<sup>12</sup> BGE 129 I 366, E. 2.2.

<sup>13</sup> A.a.O., E. 2.3.

- Truppen für den Ordnungsdienst auszuschliessen (Initiative „Genf, Friedensrepublik“);<sup>14</sup>
- Initiative mit dem Begehr das Projekt für einen Stadionneubau zu verkleinern, den für den Neubau vorgesehene Staatsbeitrag herabzusetzen, das bestehende Stadion kostenlos einer öffentlichen Einrichtung zu übertragen und den Bahnhof der betroffenen Ortschaft zu sanieren;<sup>15</sup>
- Verfassungsinitiative mit dem Begehr die Autonomie der Kirchen zu stärken, deren Finanzordnung neu zu regeln und die Anerkennung anderer Religionsgemeinschaften zu ermöglichen.<sup>16</sup>

23 Hingegen wurde die Einheit der Materie in folgenden Fällen als verletzt betrachtet:

- Initiative mit dem Begehr eine kantonale Krankenversicherung zu schaffen und sowohl die Privatisierung als auch die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben dem fakultativen Referendum zu unterstellen;<sup>17</sup>
- Initiative, die mit verschiedenen Massnahmen die Arbeitslosigkeit bekämpfen wollte: u.a. mit einer Änderung der Wirtschaftspolitik, einer Steuerreform, der Herabsetzung der Arbeitszeit, der Wiedereingliederung von Stellenlosen und einer Reform des kantonalen Arbeitsamtes.<sup>18</sup>

24 In der vorliegenden Initiative lassen sich verschiedene Regelungskomplexe entnehmen:

1. Massnahmen zum Schutz einzelner Tierarten bzw. generelle Winterruhe (Ziff. 1-4 der Initiative);
2. Reorganisation der Jagdbehörden (paritätische Besetzung mit Tierschützern/Jägern sowie Nichtjägern; Ziff. 5 der Initiative);
3. Anforderungen an die Jägerinnen und Jäger (Alkoholverbot, Treffsicherheit; Ziff. 6 und 7 der Initiative);
4. Verbot, Kinder auf die Jagd mitzunehmen sowie Anforderungen an den Schulunterricht (Ziff. 8);
5. Erhöhte Anforderungen an Regulierungsmassnahmen durch die Wildhut bei ausserordentlichen Schäden (Ziff. 9).

25 Ziff. 1-4 der Initiative lassen sich als Varianten eines Themas problemlos als Einheit begreifen (Regelungskomplex 1): Die Regelungskomplexe 1, 2 sowie 3 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. Die erhöhten Anforderungen an

<sup>14</sup> BGE 125 I 227 = Pra 2000 Nr. 79, zit. gemäss Schuhmacher (Anm. 3), Art. 28 N 15.

<sup>15</sup> BGE 128 I 190, zit. gemäss Schuhmacher (Anm. 3), a.a.O.

<sup>16</sup> BGE 129 I 366, zit. gemäss Schuhmacher (Anm. 3), a.a.O.

<sup>17</sup> BGE 129 I 381, zit. gemäss Schuhmacher (Anm. 3), a.a.O., Art. 28 N 16.

<sup>18</sup> BGE 123 I 63, zit. gemäss Schuhmacher (Anm. 3), a.a.O.

bzw. die Einschränkung von Regulierungsmassnahmen durch die Wildhut wollen die Wildtiere besser schützen, in dem die ausserordentlichen Regulierungsmassnahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden und anderen Schutzmassnahmen nachgehen sollen.

- <sup>26</sup> Damit bleiben noch das Verbot, Kinder auf die Jagd mitzunehmen und das Verbot der schulischen Motivation zur Jagd sowie die Reorganisation der Jagdbehörden. 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.
- <sup>27</sup> Instruktiv ist in diesem Kontext das bereits erwähnte Urteil des Bundesgerichts zur Initiative „Genf, Friedensrepublik“, worin das Gericht Folgendes erwog:

*„Trotz der ziemlich heterogenen Natur gewisser Vorschläge können diese ohne Kunstgriff mit der in der Initiative enthaltenen, zentralen Idee der Entwicklung einer Friedenspolitik durch den Kanton Genf verbunden werden.“<sup>19</sup>*

- <sup>28</sup> Angesichts dieser Rechtsprechung und der Tatsache, dass es sich um eine Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung handelt, ist der Schluss gerechtfertigt, dass sich auch in der vorliegend zu prüfenden Initiative eine zentrale Idee, nämlich die Jagd insgesamt restriktiver zu gestalten, ausmachen lässt. Wie die Initiative ausdrücklich verlangt, geht es darum, das „kantonale Jagdgesetz im Sinne der nachfolgenden Grundsätze anzupassen“. Die Tatsache, dass es bloss um eine Reform des Jagdgesetzes geht, legt bereits nahe, dass der nötige Sachzusammenhang gegeben ist. In Anbetracht dessen ist der für die Bejahung der Einheit der Materie notwendige Sachzusammenhang gegeben.

#### **C. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, Durchführbarkeit sowie Auslegung von kantonalen Volksinitiativen**

- <sup>29</sup> In der Folge werden einige Grundsätze dargelegt, nach denen die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht (1.), deren Durchführbarkeit (2.) und Auslegung (3.) beurteilt werden müssen.

---

<sup>19</sup> BGE 125 I 227, E. 3c = Pra 2000 Nr. 79.

## 1. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

### a) Allgemeines

- 30 Als übergeordnetes Recht hat eine kantonale Gesetzesinitiative das gesamte Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des betroffenen Kantons zu beachten.<sup>20</sup> Das Bundesrecht geht in seiner Gesamtheit dem kantonalen Recht vor. Für die Kantone kann unmittelbar und nicht unmittelbar anwendbares Bundesrecht unterschieden werden.<sup>21</sup> Der Unterschied besteht darin, dass Ersteres unmittelbar anwendbare Rechte und Pflichten unten den Bürgern und zwischen den Bürgern und dem Staat begründet, während Letzteres nur Verpflichtungen für die Staatsorgane der Kantone begründet. Das nicht unmittelbar anwendbare Bundesrecht bindet den kantonalen Gesetzgeber und ist somit – zusammen mit dem unmittelbar anwendbaren Bundesrecht – Massstab für die Gültigkeit einer Volksinitiative.<sup>22</sup>
- 31 Eine kantonale Gesetzesinitiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort als das höherrangige Recht gibt.<sup>23</sup> Zwar darf eine kantonale Initiative grundsätzlich andere Ziele als das Bundesrecht verfolgen;<sup>24</sup> wenn allerdings zwischen den Zielen der Initiative und dem übergeordneten Recht ein *unauflösbarer Widerspruch* besteht, muss die Initiative ungültig erklärt werden.<sup>25</sup>
- 32 Der Widerspruch zum übergeordneten Recht muss gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV „offensichtlich“ sein. Gemäss gefestigter Praxis im Kanton Graubünden können deshalb nur offensichtlich bundesrechtswidrige Volksinitiativen ungültig erklärt werden.
- 33 Der Begriff „offensichtlich“ stellt auf die Erkennbarkeit bzw. Wahrscheinlichkeit eines Verstosses gegen übergeordnetes Recht und nicht auf die Schwere des Verstosses ab.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Da auch dort, wo die Ungültigkeiterklärung bloss einfache Bundesrechtswidrigkeit voraussetzt, die Ungültigkeit

<sup>20</sup> BGE 125 I 231; 124 I 118 f.

<sup>21</sup> Hangartner/Kley (Anm. 2), Rz. 2122.

<sup>22</sup> A.a.O.

<sup>23</sup> Hangartner/Kley (Anm. 2), Rz. 2120.

<sup>24</sup> BGE 125 I 231 (233 f.); 111 Ia 311.

<sup>25</sup> BGE 129 I 392, E. 3.3.

<sup>26</sup> Bernard Ehrenzeller, Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule“, St. Gallen 2014, S. 12.

<sup>27</sup> A.a.O.

nicht leichthin angenommen werden darf und die Initiative nach Möglichkeit durch eine verfassungskonforme Auslegung zu „retten“ ist,<sup>28</sup> dürfte der Unterschied zwischen einfacher und offensichtlicher Rechtswidrigkeit in der Praxis nicht sehr gross sein.

- <sup>34</sup> Ist eine vertretbare Auslegung möglich, die das übergeordnete Recht respektiert (vgl. nachstehend, insbesondere Rz. 46 ff.), muss die Initiative dem Stimmvolk vorgelegt werden.<sup>29</sup> Damit ist die Hürde für eine Ungültigerklärung einer Volksinitiative eher hoch angesetzt. Wie sogleich nachstehend zu zeigen sein wird, gilt dies umso mehr bei Initiativen in der Form einer allgemeinen Anregung, wo zu beachten ist, dass kleinere Unstimmigkeiten im Umsetzungsprozess noch behoben werden können.

**b) Bestimmtheitsgebot und Widerspruchsfreiheit bei Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung**

- <sup>35</sup> Der Text einer Initiative muss genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen.
- <sup>36</sup> Das Erfordernis der hinlänglichen Klarheit gilt sowohl bei einem ausgearbeiteten Entwurf als auch bei einer allgemeinen Anregung. Bei letzterer sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung an die Formulierung allerdings keine hohen Ansprüche zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlussstückes durch den Gesetzgeber noch behoben werden können.<sup>30</sup>
- <sup>37</sup> Damit ist klar, dass kleinere Widersprüche bei einer Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung hinzunehmen sind, sofern sie nicht gerade den Kern der Initiative berühren.
- <sup>38</sup> Wenn ein Grundsatz, dessen Umsetzung eine als allgemeine Anregung formulierte Initiative fordert, in Randbereichen bzw. Einzelfällen zu rechtswidrigen Resultaten führen kann, reicht dies damit für eine Ungültigerklärung nicht aus. Vielmehr muss der Grundsatz als solches mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar sein.

---

<sup>28</sup> Vgl. nachstehend, Rz. 44 ff.

<sup>29</sup> A.a.O.

<sup>30</sup> BGE 129 I 392, E. 2.2.

## 2. Durchführbarkeit

- 39 Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV setzt voraus, dass eine Initiative durchführbar sein muss. Dies gilt von Bundesrechts wegen auch dann, wenn das kantonale Recht dies nicht ausdrücklich vor sieht.<sup>31</sup> Undurchführbarkeit sollte jedoch nicht leichthin angenommen werden.<sup>32</sup> Auch ein Anliegen, das sich nur schwer umsetzen lässt oder einer (Rats-)Mehrheit als grob unvernünftig erscheint, ist durchführbar und muss deshalb dem Volk vorgelegt werden.<sup>33</sup> Undurchführbarkeit ist erst anzunehmen, wenn sich ein Vorhaben gegen Naturgesetze mit Einschluss des Zeitablaufs richtet.<sup>34</sup> Die praktischen Schwierigkeiten, die sich bei der Umsetzung im Fall der Annahme ergeben würden, müssten *unüberwindbar* sein.<sup>35</sup> Die Ungültigkeit kommt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung deshalb nur in den offensichtlichsten Fällen („les cas les plus évidents“) in Frage.<sup>36</sup>
- 40 Das Bundesgericht fordert dabei, dass sich die Undurchführbarkeit in klarer Weise aus dem Text der Initiative ergeben muss. Ähnlich der Rechtslage bei fraglicher Bundesrechtskonformität, muss die Initiative auch dann als gültig erklärt werden, wenn eine, aber nicht alle Auslegungen durchführbar erscheinen.<sup>37</sup> Die Undurchführbarkeit wird vom Bundesgericht deshalb mit deutlicher Zurückhaltung bejaht:

*„Kann dagegen bei einer nicht völlig abwegigen Auslegung des Initiativtextes die bestrittene Möglichkeit der Verwirklichung nicht als völlig zweifelsfrei ausgeschlossen werden, so muss der Entscheid über die Initiative dem Volk überlassen bleiben.“<sup>38</sup>*

- 41 Daraus ergibt sich, dass ein verfassungsmässiges Recht darauf besteht, die Initiative dem Stimmvolk vorzulegen, wenn sich die physikalische Undurchführbarkeit nicht zweifelsfrei ergibt.<sup>39</sup> Wie auch bei der Frage der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht gilt auch bei der Frage der Durchführbarkeit der Grundsatz „*in dubio pro populo*“.

---

<sup>31</sup> BGE 94 I 125; Bundesgericht, 22. April 1983, ZBl 1983, 453; Hangartner/Kley (Anm. 2), Rz. 2114.

<sup>32</sup> Hangartner/Kley (Anm. 2), Rz. 2114.

<sup>33</sup> A.a.O.

<sup>34</sup> A.a.O.

<sup>35</sup> BGE 128 I 190, E. 5; siehe zum Ganzen auch Verwaltungsgericht Zürich, 22. September 2010, VB.2010.00390, E. 4.

<sup>36</sup> A.a.O.

<sup>37</sup> A.a.O.

<sup>38</sup> BGE 92 I 359.

<sup>39</sup> Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl. 1982, S. 2 ff., S. 25 m.w.H.

- <sup>42</sup> Bei gegen Bauvorhaben gerichteten Initiativen geht die bundesgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass Undurchführbarkeit nicht vorliegt, wenn mit dem Bau bereits begonnen worden ist, aber dann anzunehmen ist, wenn das Bauwerk bereits fertiggestellt worden oder zu mindest sehr weit fortgeschritten ist.<sup>40</sup> Deshalb erklärte das Bundesgericht eine Genfer Volksinitiative als ungültig, die verlangt hatte, ein Stadionprojekt zu redimensionieren, weil dies beim damaligen Fortschritt der Bauarbeiten „illusorisch“ gewesen wäre.<sup>41</sup>
- <sup>43</sup> Bei Initiativen, die innerhalb einer gewissen Frist bestimmte Massnahmen verlangen, ist allerdings regelmässig davon auszugehen, dass solche Fristen blosse Ordnungsfristen darstellen.<sup>42</sup>

### 3. Auslegung von Volksinitiativen

- <sup>44</sup> Das Bundesgericht hat für die Auslegung von Volksinitiativen Richtlinien aufgestellt, die vom Gedanken getragen sind, die Ungültigkeit nach Möglichkeit zu verhindern, um nicht übermässig in die politischen Rechte einzugreifen. Hier ist auf BGE 139 I 292 zu verweisen, welcher die Rechtsprechung zusammenfasst und auch klare Aussagen zur Massgeblichkeit des Willen der Initianten macht:

*5.7 Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche anderseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (...).*

*5.8 Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Während bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen sind, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können,*

<sup>40</sup> Bundesgericht, 17. April 2004, SJ 2003 I, S. 17, E. 5 m.w.H.

<sup>41</sup> BGE 128 I 190, E. 5.2 und 5.3.

<sup>42</sup> A.a.O.; siehe auch Bundesgericht, 19. Februar 1975, ZBl 1975, 387.

*rechtfertigt sich eine solche Zurückhaltung beim ausgearbeiteten Entwurf nicht (...).*

*(...)*

*7.2 Ausgehend von den anerkannten Interpretationsgrundsätzen ist bei der Auslegung eines Initiativtextes massgeblich, wie der vorgeschlagene Erlass bei den Stimmberchtigten und späteren Adressaten desselben vernünftigerweise verstanden werden muss. Fraglich ist, wie weit auf den Initiativtext für sich allein abzustellen bzw. wie weit für dessen Interpretation auf die Begründung der Initianten zurückzugreifen ist.*

*7.2.1 Es ist anerkannt, dass die Erläuterungen der Initianten einen wichtigen Beitrag zum Verständnis des Volksbegehrens leisten können (...). Nach der üblichen Formel der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist zwar grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen aber mitberücksichtigt werden (...). Obwohl mithin der Initiativtext Ausgangspunkt der Auslegung bildet, schliesst das einen Beizug der Begründung des Volksbegehrens nicht aus, wenn diese für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist.*

*(...)*

*7.2.4 Obwohl demnach der Initiantenwille nicht allein für die Interpretation eines Volksbegehrens massgeblich ist, muss das durch Auslegung ermittelte Verständnis des Volksbegehrens doch mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar bleiben. Die Gültigkeit einer solchen lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr ein Gehalt beigemessen wird, der dem Grundanliegen der Initianten nicht mehr entspricht, so wie dieses auch von den die Initiative unterzeichnenden Stimmberchtigten verstanden werden durfte. Schon vor einiger Zeit hielt das Bundesgericht fest, durch die Auslegung des Initiativtextes dürfe die Natur des Volksbegehrens nicht tiefgreifend verändert werden, weil dadurch der im Initiativbegehr zum Ausdruck kommende Wille der Unterzeichner in unzulässiger Weise verfälscht würde; eine nachträgliche Umdeutung einer Initiative, die dem ursprünglichen Textverständnis und den dadurch geweckten Erwartungen zuwiderlaufe, sei abzulehnen (...).*

*7.2.5 Im Rahmen des Beizugs der Begründung einer Initiative für die Auslegung derselben ist der Wille der Initianten also zumindest insoweit mitzuberücksichtigen, als dieser den äusserten Rahmen für die Interpretation ihres Volksbegehrens darstellt bzw. für das Verständnis bildet, von dem die Unterzeichner der Initiative vernünftigerweise ausgehen durften. Fällt die Auslegung in diesen Rahmen, ist sie unbedenklich. Verlässt sie ihn hingegen bzw. entspricht sie nicht dem Grundanliegen, verliert die Initiative ihren wesentlichen Gehalt, weshalb eine solche Auslegung nicht mehr als mit den politischen Rechten der Initianten und Mitunterzeichner vereinbar gelten kann. Zwar kann nicht mit absoluter Gewissheit angenommen werden, alle Unterzeichner hätten sich allein auf die Begründung der Initianten gestützt und deswegen unterschrieben. Es kann aber davon ausgegangen werden, zumindest ein Grossteil der Unterzeichner habe die Stossrichtung der Initiative mitgetragen und deren Unterstützung beabsichtigt. Nicht anders als bei der Beurteilung der Teilungsgültigkeit lässt sich auch bei der Auslegung der Initiative selbst mit genügender Klarheit ermitteln, ob die Interpretation dem Grundanliegen der Initiative entspricht oder nicht.“*

- 45 Grundsätzlich ist somit zunächst vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen.<sup>43</sup> Volksinitiativen müssen deshalb 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 mitzuberücksichtigen, wie die vorstehenden Ausführungen des Bundesgerichts zeigen.<sup>44</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn die Begründung durch die Initianten auf dem Unterschriftenbogen angebracht wurde.<sup>45</sup>
- 46 Wenn möglich, sind kantonale Volksinitiativen mittels verfassungs- und bundesrechtskonformer Auslegung vor Ungültigkeit zu bewahren („*interprétation conforme*“). Ziel einer solchen Auslegung ist es, Ungültigkeitserklärungen so weit wie möglich zu verhindern.<sup>46</sup> Entscheidend ist, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem höherrangigen Recht als vereinbar erscheinen

---

<sup>43</sup> Bundesgericht, 20. November 2011, 1C\_578/2010, E. 3; siehe auch BGE 132 I 282, E. 3.1; 129 I 392 (395), E. 2.2; 128 I 190 (197), E. 4; 125 I 227 (231), E. 4a.

<sup>44</sup> A.a.O.

<sup>45</sup> Hangartner/Kley (Anm. 2), Rz. 2125.

<sup>46</sup> Bundesgericht, 20. November 2011, 1C\_578/2010, E. 3.

lässt. Dies ist der Fall, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist, nicht jedoch, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht.<sup>47</sup>

- 47 Es ergibt sich aus dem Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initiativen günstigsten Sinn auslegen und, wenn möglich, dem Volk vorlegen muss.<sup>48</sup> In seiner neueren Rechtsprechung hat das Bundesgericht dafür den Satz „*in dubio pro populo*“ geprägt.<sup>49</sup> Im Übrigen ergibt sich die Pflicht zur verfassungskonformen Auslegung aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz.<sup>50</sup>
- 48 Schliesslich ist zu beachten, dass ein allgemeiner Vorbehalt zu Gunsten des Bundesrechts in einer Initiative nicht genügt<sup>51</sup> und der Auslegungsspielraum bei der als allgemeine Anregung formulierten Initiative typischerweise grösser ist als beim ausformulierten Begehrten.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> A.a.O.

<sup>48</sup> BGE 111 Ia 295, E. 2 m.w.H.

<sup>49</sup> BGE 134 I 172, E. 2.1; Bundesgericht, 20. November 2011, 1C\_578/2010, E. 3; 28. Februar 2007, 1P.451/2006, E. 2.2.

<sup>50</sup> Bundesgericht, 20. November 2011, 1C\_578/2010, E. 3.

<sup>51</sup> BGE 129 I 392, E 3.3.

<sup>52</sup> A.a.O.

### III. Untersuchung der Gültigkeit der einzelnen Bestimmungen der Initiative

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

#### A. Ziff. 1

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

##### 1. Auslegung der Bestimmung

###### a) Allgemeines

50 Zu klären ist zunächst die Auslegung des sachlichen Anwendungsbereichs. Denkbar sind folgende Auslegungsvarianten:

1. Trächtige, führende Hirschkühe, trächtige führende Rehgeissen sowie Jungen (Reh und Hirsch) oder
2. Trächtige, führende Hirschkühe, trächtige führende Rehgeissen sowie Jungen (nur Reh) oder
3. Trächtige, führende Hirschkühe, Rehgeissen (alle) sowie Jungen (nur Reh) oder
4. Trächtige führende Hirschkühe, Rehgeissen (alle) sowie Jungen (alle)

51 Wie vorstehend dargelegt, ist eine Volksinitiative grundsätzlich wie ein Erlass objektiv auszulegen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten sind allerdings mit zu berücksichtigen.<sup>53</sup> Der Begründung auf dem Unterschriftenbogen ist Folgendes zu entnehmen:

*„Es kann nicht angehen, dass Jungtiere von ihren Müttern sowie trächtige Kühe und Geissen von ihren Jungtieren weggeschossen werden.“*

52 Dies spricht klar für die 1. Variante; Ziel ist es, Muttertiere und ihre Jungen im Allgemeinen zu schützen (Hirsch und Reh). Eine Absicht, Rehgeissen ungeachtet ihrer Trächtigkeit oder des Aufzugs von Nachwuchs zu schützen, ist demnach nicht anzunehmen, womit Varianten 3 und 4 ausscheiden. Mit der geäusserten Absicht der Initianten unvereinbar wäre auch die Annahme, nur Rehkitze nicht aber Hirschkälber zu schützen (Variante 2).

53 Die Formulierung „sind generell zu schützen“ legt nahe, dass das Jagdverbot zwar Grundsatz sein soll, lässt aber unseres Erachtens gleichzeitig Ausnahmen zu. Zudem ist ein Schutzgebot

---

<sup>53</sup> Vorstehend, Rz. o.

nicht mit einem allgemeinen Jagdverbot gleichzusetzen. Das Schutzgebot schliesst damit nicht aus, dass vereinzelt zur Regulierung des Wildbestands Massnahmen ergriffen werden.

- 54 Theoretisch denkbar wären andere Schutzmassnahmen als Jagdverbote, die gegenüber dem Status quo zusätzlichen Schutz bieten. Nach dem Gebot der bundesrechtskonformen Auslegung ist das vorliegende Begehren nicht im Sinn eines maximalen Schutzes (komplettes Jagdverbot) auszulegen, mit welchem eine bundesrechtskonforme Bestandesregulierung wohl nicht mehr möglich wäre, sondern so zu verstehen, dass die Initianten irgendwelche zusätzlichen Massnahmen beabsichtigen, die für die genannten Tierkategorien zusätzlichen Schutz bieten.
- 55 Als theoretisch denkbare Alternative diskutiert das wildbiologische Gutachten die Abgabe von Kontrazeptiva. Sie fällt jedoch ausser Betracht, da nicht für alle hier diskutierten Tierarten Kontrazeptiva vorliegen. Zudem ist die unspezifische Ausbringung in die Natur tiermedizinisch und ökologisch nicht vertretbar.<sup>54</sup> Tiermedizinisch nicht vertretbare Methoden sind mit der Tierschutz- und Heilmittelgesetzgebung nicht zu vereinbaren.
- 56 Die Initiative kann deshalb und angesichts der bereits bestehenden Schutzmassnahmen nur so verstanden werden, dass mit dem angestrebten Schutz ein Jagdverbot gemeint ist.
- 57 Dieses Verständnis wird durch die Begründung der Initianten auf dem Unterschriftenbogen bestätigt:

*„Es kann nicht angehen, dass Jungtiere von ihren Müttern sowie trächtige Kühe und Geissen von ihren Jungtieren weggeschossen werden (...).“*

**b) Begriffe des trächtigen und führenden Tieres insbesondere**

- 58 Gemäss dem wildbiologischen Gutachten ist ein weibliches Säugetier *trächtig*, sobald es nach der Kopula in seinem Uterus eine oder mehrere befruchtete Eizellen trägt und sich diese Eizelle zu entwickeln beginnt bzw. sich diese Eizellen zu entwickeln beginnen.<sup>55</sup> Diese Definition entspricht dem allgemeinen Sprachgebrauch. Es ist deshalb davon auszugehen, dass diese Definition auch dem Verständnis der Initiative entspricht.
- 59 Als *führend* wird gemäss dem wildbiologischen Gutachten ein weibliches Säugetier bezeichnet, das eines oder mehrere Junge aufzieht.<sup>56</sup> Auch diese Definition kann für die Initiative problemlos übernommen werden.

---

<sup>54</sup> Klaus Robin, Wildbiologisches Gutachten vom 16. Februar 2015 („wildbiologisches Gutachten“), S. 97, Ziff. 6.1.

<sup>55</sup> Wildbiologisches Gutachten, S. 4 f., Ziff. 5.1.

<sup>56</sup> A.a.O., S. 5, F. f., Ziff. 5.2.

## 2. Konsequenzen der Initiative

### a) Reh

- 60 Gemäss dem wildbiologischen Gutachten ist weder auf der Hochjagd noch auf der Herbstjagd zu erkennen, ob eine Rehgeiss trächtig ist oder nicht.<sup>57</sup> Tatsächlich ist nach der Brunft im Sommer in den Herbstmonaten regelmässig ein hoher Prozentsatz an Rehgeissen trächtig; in Untersuchungen waren bis zu 94% der Rehgeissen trächtig.<sup>58</sup> Rehgeissen sind ab dem 2. Lebensjahr fruchtbar.<sup>59</sup>
- 61 Das wildbiologische Gutachten kommt deshalb zum Schluss, dass ein totales Jagdverbot für alle Rehgeissen im Herbst die einzige mögliche Managementmassnahme ist, um Ziff. 1 der Initiative umzusetzen. Andere Schutzmassnahmen (ausser einem Jagdverbot) für alle Rehgeissen sind nicht möglich.<sup>60</sup>
- 62 Führende Rehgeissen werden im Herbst in der Regel von ihren Kitzen begleitet und sind somit mit grösster Wahrscheinlichkeit als führend zu erkennen.<sup>61</sup> Der Schutz von führenden Rehgeissen führt aber im Ergebnis zu keinem zusätzlichen Schutz, da sie bereits als potenziell bzw. höchstwahrscheinlich trächtige Rehgeissen Schutz geniessen.
- 63 Im Ergebnis hätte Ziff. 1 der Initiative beim Reh folgende Konsequenzen:
- Alle Rehgeissen (weibliche Tiere > 1 Jahr) wären während der Jagdzeit geschützt;
  - Sowohl männliche als auch weibliche Kitze (Tiere <1 Jahr) wären zu schützen.

64 Anders ausgedrückt: Es könnten nur noch Rehböcke gejagt werden, d.h. männliche Tiere, die mindestens ein Jahr alt sind.

### b) Rothirsch

- 65 Im Gegensatz zum Reh ist die Situation beim Rothirsch komplizierter: Die Brunftzeit beginnt beim Rothirsch typischerweise erst Mitte September und dauert bis ungefähr Mitte Oktober; Trächtigkeit liegt deshalb potenziell erst ab diesem Zeitpunkt vor.<sup>62</sup> Es kommt vor, wenn auch selten, dass während der Septemberjagd Hirschkühe erlegt werden, die kurz vor der Geburt standen (d.h. aus dem Vorjahreszyklus trächtig waren). Dies deshalb, weil einzelne Rothirschkühe bis in den Januar hinein noch brunftig sein und beschlagen werden können.<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> A.a.O., S. 7 f., Ziff. 6.2.

<sup>58</sup> A.a.O., S. 6, Ziff. 5.5.

<sup>59</sup> A.a.O., S. 6, Ziff. 5.3.

<sup>60</sup> A.a.O., S. 7, Ziff. 6.1.

<sup>61</sup> A.a.O., S. 7, Ziff. 6.2.

<sup>62</sup> A.a.O., S. 6, Ziff. 5.4.

<sup>63</sup> A.a.O., S. 6.

Wie die Rehgeiss kann zwar auch die Rothirschkuh grundsätzlich ab dem zweiten Lebensjahr geschlechtsreif sein, jedoch dauert das Erreichen der Geschlechtsreife bei vielen Rothirschkühen länger. Erst im dritten Lebensjahr kann davon ausgegangen werden, dass der Grossteil der Rothirschkühe geschlechtsreif ist.<sup>64</sup>

- 66 Dies führt dazu, dass in den ersten Septembertagen der ganz überwiegende Teil der Rothirschkühe noch nicht trächtig ist. Ab ca. dem 5. September ist aber davon auszugehen, dass die ersten Tiere trächtig sind und dies ab Mitte September wohl typischerweise einen Grossteil der Tiere trifft.<sup>65</sup> Da auch beim Hirsch nicht äusserlich erkennbar ist, ob ein weibliches Tier trächtig ist, bliebe bei Annahme der Initiative nichts anderes übrig, als weibliche Tiere nur in den ersten Septembertagen zu bejagen und danach zu schützen, da danach das Risiko, ein trächtiges Tier zu töten, erheblich ist.<sup>66</sup>
- 67 Führende Hirschkühe werden während der Hochjagd in der Regel von ihren Kälbern begleitet. Sie sind somit mit grösster Wahrscheinlichkeit als führend zu erkennen.

### **3. Bundesrechtliche Grundsätze bezüglich Bejagungspflichten**

#### **a) Allgemeines**

- 68 Gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a und c JSG sind der Rot- bzw. der Dam- und Sikahirsch grundsätzlich jagdbare Arten; die Schonzeit läuft vom 1. Februar bis zum 31. Juli. Das Reh ist ebenfalls eine jagdbare Art; es ist vom 1. Februar bis zum 30. April zu schützen (Art. 5 Abs. 1 lit. d JSG).
- 69 Gemäss Art. 4 Abs. 4 JSG können die Kantone die Schonzeiten verlängern oder die Liste der jagdbaren Arten einschränken. Diese Vorschrift sagt nichts darüber aus, ob innerhalb bestimmter Arten auch nur bestimmte Kategorien von Tieren geschützt werden dürfen.
- 70 Art. 7 Abs. 5 JSG sieht indessen ausdrücklich vor, dass die Kantone den Schutz der Mutter- sowie Jungtiere während der Jagd regeln. Damit ermächtigt der Bund die Kantone ausdrücklich, die Jagdbarkeit von Mutter- und Jungtieren auch bei grundsätzlich jagdbaren Arten einzuschränken.
- 71 Andererseits ergeben sich aus dem Bundesrecht aber auch Bejagungspflichten.<sup>67</sup> Zu beachten sind das Jagdgesetz (JSG) und das Waldgesetz (WaG).

---

<sup>64</sup> A.a.O., S. 6, Ziff. 5.3.

<sup>65</sup> A.a.O., S. 10 f., Ziff. 6.4.

<sup>66</sup> A.a.O.

<sup>67</sup> Ausführlich dazu: Gutachten zur Sonderjagdinitiative vom 5. Mai 2014, Rz. 58 ff.

**b) Bejagungspflichten aus dem Jagdgesetz**

- 72 Das JSG bezweckt gemäss seinem Zweckartikel (Art. 1) unter anderem die Erhaltung der Artenvielfalt und der Lebensräume von wildlebenden Säugetieren sowie die *Begrenzung der von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen (Wildschäden) auf ein tragbares Mass* (Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG). Das Gesetz bietet zwar wenig Anhaltspunkte, um das „tragbare Mass“ zu quantifizieren. Durch die Verankerung dieses Gebots im Zweckartikel erscheint es fraglich, ob es sich dabei überhaupt um ein justiziables Gebot handelt. Gemäss Botschaft hat der Zweckartikel programmatischen Charakter;<sup>68</sup> das spricht gegen seine Justizierbarkeit. Klar ist ungeachtet des programmatischen Charakters eines<sup>69</sup>: Eine kantonale Regelung, die dazu führen würde, dass mit dem übergeordneten Recht ein *unauflösbarer Widerspruch* besteht, ist bundesrechtswidrig.<sup>70</sup>
- 73 Deshalb wäre eine kantonale Regelung, die lenkende Einflussnahme auf die Vermeidung von Wildschäden mittels Jagd *vollständig ausschliesst*, mit Art. 1 JSG i.V.m. Art. 3 JSG nicht vereinbar. Ob die Bejagung durch private Jäger oder wie im Kanton Genf durch öffentliche Wildhüter erfolgt,<sup>71</sup> ist aus bundesrechtlicher Sicht dagegen unerheblich.
- 74 Zentrale Vorschrift ist Art. 3 Abs. 1 JSG, der die Kantone zur *Regelung und Planung der Jagd* verpflichtet. Das Bundesgesetz stellt dabei die Grundsätze auf, nach denen die Kantone die Jagd zu regeln haben (Art. 1 Abs. 1 JSG). Der Sinn von Art. 3 Abs. 1 JSG, der einzig von der kantonalen Verpflichtung zur Jagdplanung spricht, ergibt sich aus der Entstehungs geschichte der Regelung: Gemäss Botschaft sollen die Kantone bei der Jagdplanung dafür sorgen, dass eine *artgemässe Verteilung der Alters- und Geschlechtsklassen sowie eine gute Kondition der Tiere erreicht werden*.<sup>72</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass zwischen der Populationsgrösse und Kondition der Tiere ein Zusammenhang besteht. Mit zunehmender Populationsgrösse nimmt die Menge an zugänglicher Nahrung je Tier ab, was mit einer Schwächung der Kondition einhergeht. Folge ist dann eine erhöhte Anfälligkeit auf härtere Umweltbedingungen (Wintersterben).
- 75 Weiter soll sich die Planung an den *örtlichen Verhältnissen und dem Ausmass der Wildschäden an Wald und an landwirtschaftlichen Strukturen orientieren*; gleichzeitig ist auch den Bedürfnissen des Naturschutzes Rechnung zu tragen.<sup>73</sup>
- 76 Art. 12 Abs. 1 JSG verpflichtet die Kantone, Massnahmen zu treffen, um Wildschäden zu verhüten. Diese Vorschrift ist in Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG zu verstehen, wonach

<sup>68</sup> Botschaft JSG, 1200.

<sup>69</sup> So auch in Rechtsgutachten vom 3. Juni 1994, S. 19.

<sup>70</sup> Siehe vorstehend, Rz. 31.

<sup>71</sup> Der Kanton Genf kennt ein Verbot der Privatjagd.

<sup>72</sup> Botschaft JSG, 1201.

<sup>73</sup> A.a.O.

Wildschäden auf ein tragbares Mass zu beschränken sind. Es gilt der Grundsatz, dass Wildschäden erst vergütet werden sollen, wenn Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden ergriffen wurden und erfolglos geblieben sind.<sup>74</sup>

- 77 Die Kantone sollen möglichst kurze Jagdzeiten festlegen; insbesondere beim Rothirsch sei es gemäss Bundesrat bekannt, dass er auf lange Jagdzeiten „schlecht“ reagiert; er wird scheu und richtet dadurch in den Dickichten der Wälder umso grössere Schäden an.<sup>75</sup> Eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und die natürliche Verjüngung mit standortgemässen Bäumen muss durch die Jagdplanung sichergestellt werden.<sup>76</sup>
- 78 Aus Art. 3 Abs. 1 JSG lässt sich sodann der Grundsatz der nachhaltigen Jagdplanung ableiten; die Bejagung soll nicht in irgendeiner Art und Weise erfolgen, sondern gemäss dem historischen Gesetzgeber „optimal“.<sup>77</sup> Die Optimierung der Jagd bedingt, dass starke Schwankungen in der Population und damit einhergehende Schwächungen der Kondition sowie ein übermässiges Tiersterben bei härteren äusseren Bedingungen vermieden werden. Der Nachhaltigkeitsgrundsatz kommt auch darin zum Ausdruck, dass auf eine artgerechte Alterspyramide zu achten ist. Die Jagdplanung dient einer Balance zwischen den zugänglichen Nahrungsressourcen und den Wildbeständen. Dabei sollen nicht ein blosser kurzfristiger Ausgleich oder eine Korrektur gesucht werden, sondern die Jagdplanung ist mittel- und langfristig zu optimieren.

### c) Bejagungspflichten aus dem Waldgesetz

- 79 Gemäss Art. 27 Abs. 2 Satz 1 WaG ist das tragbare Mass an Wildschäden dann überschritten, wenn die natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten *ohne Schutzmassnahmen* nicht mehr gesichert ist. In diesem Fall muss der Kanton von Bundesrechts wegen zwingend die Bejagung des Wilds intensivieren. Ziel muss sein, dass die Selbsterneuerungskraft des Waldes nicht geschmälert wird und er seine Funktionen (Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion) dauernd und uneingeschränkt erfüllen kann (Art. 20 Abs. 1 WaG).
- 80 Treten trotz Regulierung der Wildbestände Wildschäden auf, so ist ein Konzept zu ihrer Verhütung zu erstellen (Art. 31 Abs. 1 WaV). Das Konzept umfasst Massnahmen zur Verbesserung der Lebensräume (Biotopt-Hege), den Schutz des Wildes vor Störung, den Abschuss ein-

<sup>74</sup> Art. 12 Abs. 1 JSG sowie explizit Botschaft JSG, 1211.

<sup>75</sup> Botschaft JSG, 1203 f.

<sup>76</sup> Art. 3 Abs. 1 Satz 3 JSG; siehe auch nachstehend Rz. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** ff.

<sup>77</sup> Botschaft JSG, 1201.

zelner schadenstiftender Tiere sowie eine Erfolgskontrolle (Abs. 2). Die Gesetzgebung erfordert damit, dass die Basisregulierung der Wildbestände durch Bejagung erfolgt. Subsidiär können die Kantone auf andere Schutzmassnahmen zurückgreifen.<sup>78</sup>

- 81 Zu beachten ist schliesslich die Vollzugshilfe Wald und Jagd<sup>79</sup> des BAFU. Nebst dem Hinweis zur Jagd als Grundlage für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder im Sinn der eidgenössischen Gesetzgebung findet sich dort folgende Passage:

*„Waldpflege und Basisregulierung des Wildes: Die Kantone setzen die Rahmenbedingungen für die Waldpflege und -bewirtschaftung so, dass gute Bedingungen für die Naturverjüngung herrschen (z. B. genügend Licht) und die Wildtiere ausreichend Lebensraum und Ruhe finden. Sie planen die Jagd so, dass die Wildbestände der Lebensraumkapazität angepasst und bezüglich Altersklassenaufbau und Geschlechterverteilung natürlich strukturiert sind. Auf mindestens 75 % der gesamten Waldfläche sollen so die Verjüngungssollwerte – im Schutzwald nach der Vollzugshilfe «Nachhaltigkeit im Schutzwald NaiS» gemessen und im übrigen Wald bezüglich der waldbaulichen Ziele begutachtet – ohne Wildschadenverhütungsmassnahmen erreicht werden können.“*

- 82 Diese Grundsätze sind zwar nicht rechtsverbindlich, jedoch müssen die Gerichte solche Auslegungshilfen der Verwaltung berücksichtigen, soweit sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen.<sup>80</sup>

**d) Zusammenfassung der bundesrechtlichen Grundsätze bzgl. Bejagungspflichten**

- 83 Zusammengefasst verlangt die Bundesgesetzgebung (insbesondere Art. 1 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 3 Abs. 1, Art. 27 Abs. 2 Satz 1 WaG):

- 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).

<sup>78</sup> Vgl. Wortlaut Art. 31 Abs. 1 WaV: Die Bestandesregulierung wird vorausgesetzt.

<sup>79</sup> Bundesamt für Umwelt BAFU, Vollzugshilfe Wald und Wild, Bern 2010 (zit. „Vollzugshilfe Wald und Wild“), S. 10.

<sup>80</sup> BGE 137 V 1, E. 5.2.3 mit Hinweisen.

- 84 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 JSG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JSG).

**4. Anwendung der bundesrechtlichen Grundsätze bzgl. Bejagungspflichten**

**a) Reh**

- 85 Wie vorstehend ausgeführt,<sup>81</sup> könnten nach Annahme der Initiative nur noch männliche Tiere bejagt werden. Das wildbiologische Gutachten kommt zum Schluss, dass dies beispielsweise im Jahr 2012 dazu geführt hätte, dass rund 45 % der Jagdstrecke 2012 ausgeblieben wäre.<sup>82</sup>
- 86 Die Beschränkung der Jagd auf Rehböcke würde gemäss dem wildbiologischen Gutachten zu einem Weibchenüberhang führen und mittelbar insgesamt zu einem Bestandsanstieg, der sich, je länger kein Einfluss auf den Weibchenbestand ausgeübt wird, beschleunigt.<sup>83</sup>
- 87 Dies würde zu einer Übernutzung des Lebensraums und deshalb mittelfristig – nach Erreichen der Kapazitätsgrenze des Lebensraums – zu Bestandseinbrüchen führen, gefolgt von einer neuerlichen Bestandeszunahme. Die Folgen für den Lebensraum wären in der Phase der Zunahme massive Beanspruchungen des Walds und der Weiden.<sup>84</sup> Damit würde die Kapazität des Lebensraums bis an seine Grenzen genutzt. 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.
- 88 Wird der Bestand bezüglich Weibchenanteil sich selbst überlassen, so führt dies regelmässig zu erheblichen natürlichen Regularien wie Wintersterben und weiteren Folgen zu hoher Populationsdichte. Dieses Vorgehen widerspricht grundlegend dem Konzept der Bundesgesetzgebung, wonach die örtlichen Verhältnisse sowie den Anliegen der Landwirtschaft und des Naturschutzes angepasste Regularien zu wählen sind (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 JSG). Faktisch würde die Nicht-Regulierung des Weibchenbestands in vielerlei Hinsicht zu ähnlichen Resultaten wie eine gänzliche Nicht-Regulierung des Rehbestandes führen. Dies entspricht offensichtlich nicht der vom Bundesrecht geforderten optimalen und an örtliche Verhältnisse angepassten Jagdplanung.

---

81 Rz. 60 ff.

82 Wildbiologisches Gutachten, S. 8, Ziff. 6.2.

83 A.a.O., S. 9, Ziff. 6.3.

84 A.a.O., S. 17, Ziff. 8.2.

89 Ungeachtet der Frage, wie gut oder schlecht eine solche natürliche Selbstregulierung längerfristig funktioniert, verstößt Ziff. 1 der Initiative bereits 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 somit diametral.

90 Mit Bezug auf das Reh ist Ziff. 1 der Initiative deshalb offensichtlich bundesrechtswidrig.

**b) Rothirsch**

91 Wie vorstehend ausgeführt, 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 Rothirschkuhnen trächtig ist.<sup>85</sup> Da auch Hirschkälber geschützt werden sollen, würde der Jagddruck mit Ausnahme der ersten Septembertage allein auf den Stieren (über einjährige männliche Tiere) lasten.<sup>86</sup>

92 Die Folgen von Ziff. 1 der Initiative auf den Rothirschbestand wären gemäss dem wildbiologischen Gutachten prinzipiell dieselben wie auf den Rehbestand. Da die Bejagung von Rothirschkuhnen zumindest in den ersten Tagen der Hochjagd noch möglich wäre, träten die beim Rehwild beschriebenen Folgen zwar im Vergleich zur Situation beim Reh verzögert auf, wären jedoch nicht prinzipiell verschieden.<sup>87</sup> Die weibliche Population kann in den wenigen Tagen anfangs September nicht hinreichend reguliert werden.

93 Dabei ist insbesondere hervorzuheben, dass die Tatsache, dass eine Regulierung des weiblichen Bestandes nur am Anfang der Jagdzeit möglich ist, eine Nachregulierung/-justierung im Voraus verunmöglicht.

94 Ziff. 1 der Initiative verunmöglicht deshalb auch beim Rothirsch eine an die örtlichen Verhältnisse angepasste Regulierung des Bestandes – ja negiert die Regulierung überhaupt, indem die Initiative wellenartige Überpopulationen und Zusammenbrüche des Bestands bewirken würde. Weiter steht die Initiative mit der faktisch sehr beschränkten Möglichkeiten, auf den Weibchenbestand zuzugreifen, dem Ziel einer artgerechten Verteilung der Geschlechterverhältnisse diametral entgegen.

95 Im Übrigen würde die Initiative auch beim Hirschwild ein (untragbares) Mass an Wildschäden bewirken. Dies infolge der phasenweisen Übernutzung des Lebensraumes; mithin kann auf das zum Reh Gesagte verwiesen werden (vorstehend, Rz. 87).

---

<sup>85</sup> Rz. 65 ff.

<sup>86</sup> Wildbiologisches Gutachten, S. 11, Ziff. 6.4.

<sup>87</sup> A.a.O., S. 12, Ziff. 6.5.

96 Ziff. 1 der Initiative ist deshalb auch mit Bezug auf den Rothirsch *offensichtlich bundesrechtswidrig*.

## 5. Fazit

97 Ziff. 1 der Initiative verstösst sowohl mit Bezug auf das Reh als auch den Rothirsch offensichtlich gegen die in den folgenden Bestimmungen niedergelegten Grundsätze:

- Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JSG: Beschränkung der Wildschäden auf ein tragbares Mass;
- Art. 3 Abs. 1 JSG: Verpflichtung zur Jagdplanung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse sowie der Anliegen der Landwirtschaft und des Naturschutzes sowie einer artgerechten Verteilung der Alters- und Geschlechterverhältnisse der Wildpopulationen;
- Art. 27 Abs. 2 Satz 1 WaG: Pflicht zur Regelung des Wildbestandes, so dass die Erhaltung des Waldes, insbesondere seine natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten, ohne Schutzmassnahmen gesichert ist;
- Art. 20 Abs. 1 WaG: Nachhaltigkeitsgrundsatz mit Bezug auf die Waldfunktionen;
- Art. 25 Abs. 1 JSG sowie Art. 50 WaG: Pflicht zum Vollzug der eidgenössischen Jagd bzw. Waldgesetzgebung durch die Kantone.

## B. Ziff. 2

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

### 1. Auslegung

98 Zunächst ist zu klären, ob mit dem Ausdruck „Fallen zum Töten“ nur Fallen gemeint sind, die unmittelbar zum Tod des Tieres führen oder ob er auch solche Fallen einschliesst, die zwar nicht unmittelbar zum Tod des Tieres führen, aber das Tier mit dem Zweck fangen wollen, dass es später getötet wird.

99 Das Wort „zum“ impliziert, dass der Zweck der Fallen die Tötung des Tieres sein muss und nicht die bloss vorübergehende Gefangennahme zu anderen Zwecken (was sich bereits aus dem Zusammenhang mit der Jagd ergibt). Dass die Falle das Tier unmittelbar tötet, ist demnach nicht unbedingt notwendig.

100 Der Begründung der Initiative auf dem Unterschriftenbogen der Initianten ist Folgendes zu entnehmen:

*„Die Tiere werden lebend in Fallen gefangen, wehrlos erschossen und entsorgt – eine überholte Auffassung von Jagd.“*

101 Dies legt nahe, dass auch Fallen erfasst werden sollen, die das Tier *nicht* unmittelbar töten. Da die Begründung auf dem Unterschriftenbogen zur Auslegung einer unklar formulierten Volksinitiative ein wichtiges Hilfsmittel ist,<sup>88</sup> ist davon auszugehen, dass Fallen, die nur mittelbar die Tötung der Wildtiere bezeichnen, miterfasst sind. Dazu kommt, dass die JSV nur Lebendfallen erlaubt (Art. 2 Abs. 1 lit. a JSV). Fallen, die unmittelbar zum Tod führen, sind damit bereits bundesrechtlich verboten. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine Volksinitiative bloss den bundesrechtlichen Status quo im kantonalen Recht wiederholen will.

## 2. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

### a) Allgemeines

102 Bundesrechtlich sind die für die Jagd verbotenen Hilfsmittel in Art. 2 JSV geregelt. Bezuglich Ziff. 2 der Initiative ist insbesondere zu beachten:

- Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a JSV sind Fallen, ausser Kastenfallen zum Lebendfang, sofern diese täglich kontrolliert werden, als Hilfsmittel zur Jagd verboten.
- Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. d JSV sind als Lockmittel verwendete lebende Tiere verboten.

103 Art. 2 Abs. 3 JSV stellt jedoch klar, dass das Bundesrecht in Art. 2 Abs. 1 JSV keine abschliessende Regelung der verbotenen Hilfsmittel aufstellt, sondern es den Kantonen freigestellt ist, weitere Hilfsmittel zu verbieten.

104 In Anbetracht dessen 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.

### b) Fallenjagd insbesondere

105 Das Verbot der *Fallenjagd* ist unter dem Gesichtspunkt des Einflusses auf die Populationsgrössen der erwähnten Arten gemäss Abklärungen des Auftraggebers unproblematisch.<sup>89</sup> Zwar ist die Fallenjagd als Mittel zur zielgerichteten Verhütung von Wildschäden in der Landwirtschaft (Geflügel) oder zur Verhütung von Marderschäden in Gebäuden bzw. an Fahrzeugen ein sehr geeignetes Mittel, das auch von Jägern angewendet werden kann.<sup>90</sup> Die Wildschäden lassen sich aber auch mit andern Mitteln verhindern, wenn diese auch umständlicher erscheinen mögen. Dass mit einem Verbot der Fallenjagd bundesrechtliche Bejagungspflichten nicht mehr erfüllt werden könnten, ist deshalb nicht ersichtlich. Deshalb fällt eine offensichtliche Bundesrechtswidrigkeit ausser Betracht.

<sup>88</sup> Vgl. vorstehend, Rz. o.

<sup>89</sup> Stellungnahme Georg Brosi/Hannes Jenny vom 21. Januar 2015.

<sup>90</sup> A.a.O.

**c) Passjagd insbesondere**

- 106 Das Anfüttern bzw. Anlocken von Haarraubwild usw. zum Zwecke der Jagd ist ein Mittel zur gezielten Jagd auf bestimmte Wildarten. Mit der Passjagd kann die Fuchs-, Dachs- bzw. Marderdichte in einem bestimmten Gebiet beeinflusst werden.<sup>91</sup> Im Durchschnitt wurden in den letzten Jahren auf der Passjagd etwas über 2'000 Füchse, knapp 290 Marder sowie knapp 30 Dachse erlegt.<sup>92</sup>
- 107 Alternativen zur Passjagd sind allerdings nicht bereits deshalb zu verwerfen, weil sie sich nur mühsam und unter Einsatz erheblicher Ressourcen umsetzen lassen oder einer (Rats-)Mehrheit als grob unvernünftig erscheinen.<sup>93</sup>
- 108 Für Fuchs, Dachs und Marder ist im geltenden Recht keine Jagdplanung vorgesehen (Art. 5 Abs. 1 KJV e contrario).
- 109 Unter diesen Umständen liegen keine ausreichenden Anhaltspunkte vor, dass das Verbot der Passjagd zu bundesrechtswidrigen Zuständen führen würde.

**C. Ziff. 3**

*„Alle nicht vom Bundesrecht geschützten Vögel sind nicht jagdbar.“*

- 110 Gemäss Bundesrecht sind folgende Vogelarten jagdbar:
- Gemäss Art. 5 Abs. 1 JSG sind folgende Vogelarten mit Schonzeiten jagdbar: Birkhahn, Schneehuhn und Rebhuhn (lit. l), Ringeltaube, Türkentaube, Kolkrabe und Nebelkrähe (lit. m), Fasan (lit. n), Haubentaucher, Blässhuhn, Kormoran und Wildenten (lit. o), Waldschnepfe (lit. p).
  - Bei den Wildenten sind gemäss Art. 5 Abs. 2 JSG die folgenden Arten geschützt: Wildgänse, Halbgänsearten (Brandgans und Rostgans), Säger und Schwäne sowie Marmelanten, Scheckenten, Kragenenten, Ruderenten, Spatelenten und Kolbenenten. Die anderen Wildentenarten sind jagdbar (e contrario).
  - Gemäss Art. 5 Abs. 3 JSG können während des ganzen Jahres gejagt werden: Rabenkrähe, Elster, Eichelhäher und verwilderte Haustaube.
- 111 Von Bundesrechts wegen sind alle Tiere, die nicht zu einer jagdbaren Art gehören, geschützt (geschützte Arten), wobei sich dieser Grundsatz nur auf den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes gemäss Art. 2 JSG bezieht; „wildlebende Vögel“ sind jedoch vollumfänglich vom Anwendungsbereich erfasst (Art. 2 lit. a JSG).

---

<sup>91</sup> A.a.O., S. 2.

<sup>92</sup> A.a.O.

<sup>93</sup> Vgl. vorstehend, Rz. 39.

<sup>112</sup> Ziff. 3 der Initiative bezweckt damit, sämtliche wildlebenden Vögel, die nicht bereits von Bundesrechts wegen geschützt sind, für nicht jagdbar zu erklären, mit anderen Worten: Die Vogeljagd komplett zu untersagen.

<sup>113</sup> Ein solches totales Vogeljagdverbot könnte theoretisch mit bundesrechtlichen Bejagungspflichten kollidieren:

- Einerseits könnte deswegen möglicherweise eine gute alters- und geschlechtmässige Durchmischung der bislang jagdbaren Vogelarten nicht mehr gewährleistet sein, die das eidgenössische Jagdgesetz vorschreibt. Diese Vorschrift zielt allerdings primär auf Säugetiere ab und kann kaum auf Vögel angewendet werden.
- Andererseits könnten dadurch übermässige Wildschäden an Wald und Kulturland entstehen. Dabei ist zu beachten, dass gemäss Bundesrat Wildschäden vor allem in der Form von Verbiss- und Fegeschäden, verursacht durch zu hohe Bestände an Rehen, Gämsen, Rothirschen und zum Teil sogar an Steinböcken, vorkommen.<sup>94</sup>
- Zwar können auch Vögel wirtschaftliche Schäden anrichten, vor allem an landwirtschaftlichen Kulturen. In den allermeisten Fällen trifft das nur auf wenige Arten und auf spezielle Situationen zu, die zumeist noch weitere Faktoren, wie eine spezielle Wettersituation, voraussetzen. Immerhin sei angemerkt, dass in BGE 136 II 101 der Abschuss von Graureihern strittig war, die in Fischzuchtanlagen Schaden verursachten. Es ist damit jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass auch Vögel erhebliche Schäden im Sinn der Jagd- und Waldgesetzgebung anrichten können.

<sup>114</sup> Selbst eine Deklaration als geschützte Art steht jedoch einer Bejagung nicht in jedem Fall entgegen. Gemäss Art. 7 Abs. 2 JSG können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des BAFU den Abschuss von geschützten Tieren vorsehen, soweit der Schutz der Lebensräume oder die Erhaltung der Artenvielfalt es verlangt. Diese Vorschrift wird in Art. 4 Abs. 1 JSV konkretisiert: Demnach können Kantone mit Zustimmung des Bundes befristete Massnahmen zur Regulierung von Beständen geschützter Tierarten treffen, wenn Tiere einer bestimmten Art trotz zumutbarer Massnahmen zur Schadenverhütung:

- ihren Lebensraum beeinträchtigen;
- die Artenvielfalt gefährden;
- grosse Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen oder Nutztierbeständen verursachen;
- Menschen erheblich gefährden; Tierseuchen verbreiten;
- Siedlungen oder im öffentlichen Interesse stehende Bauten und Anlagen erheblich gefährden;
- hohe Einbussen bei der Nutzung der Jagdregale durch die Kantone verursachen.

<sup>115</sup> Da die vorliegende Initiative als allgemeine Anregung ausgestaltet ist, wäre es unseres Erachtens ohne Weiteres zulässig, für die kantonalrechtlich geschützten Vögel eine ähnliche und

---

<sup>94</sup> Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 173 ff., 200.

klar umrissene Ausnahmeregelung vorzusehen (vielleicht mit Ausnahme des letzten Tatbestands „hohe Einbussen bei der Nutzung der Jagdregale“). Genehmigungsinstanz wäre dabei eine kantonale Behörde. Im Übrigen sieht Art. 12 Abs. 2 JSG vor, dass die Kantone jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anordnen oder erlauben können.

- 116 Die Jagdbetriebsvorschriften 2014 sehen mit Bezug auf Vögel keine Bejagungsziele vor, sondern schreiben – ganz im Gegenteil – bloss die maximal zulässige durch einen Jäger zu erleidende Anzahl vor (bei Birkhähnen, Schneehühnern, Wasserflugwild, Eichelhähern). Die einführenden Ausführungen zur Niederjagd in den aktuellen Jagdbetriebsvorschriften weisen eher darauf hin, dass die wildlebenden Vögel zu schützen sind, als dass Überbestände vorliegen würden.
- 117 Dazu kommt, dass momentan nur für das Steinwild sowie das Hirsch-, Reh- und Gemswild eine Jagdplanung vorgesehen ist (Art. 5 Abs. 1 KJV). Für die übrigen Wildarten hat eine Jagdplanung zu erfolgen, wenn dies zum Schutz der Art selbst, zur Begrenzung der Wildschäden, zur Erhaltung der Artenvielfalt oder zur Bekämpfung von Tierseuchen notwendig ist (Art. 5 Abs. 3 KJV).
- 118 In Anbetracht dessen ist die Bestimmung zum heutigen Zeitpunkt nicht offensichtlich bundesrechtswidrig. Allfälligen punktuellen Problemen mit geschützten wildlebenden Vögeln könnte mit den Ausnahmeverordnungen des JSG begegnet werden.

#### D. Ziff. 4

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

- 119 **Vorbemerkung:** Sowohl Ziff. 4 als auch Ziff. 1 der Initiative hätten erhebliche Auswirkungen auf die Jagd von Reh und Rothirsch. In diesem Abschnitt wird Ziff. 4 der Initiative isoliert betrachtet, ungeachtet des sich verstärkenden Effektes bei einer kumulierten Anwendung der Regelungen von Ziff. 1 und 4 der Initiative (vgl. im Detail das wildbiologische Gutachten, S. 16 f., Ziff. 8).
- 120 Da Ziff. 1 bereits für sich genommen ungültig ist, ist vorliegend noch zu prüfen, ob Ziff. 4 der Initiative auch ohne die Einschränkungen der Bejagung gemäss Ziff. 1 der Initiative mit übergeordnetem Recht vereinbar ist.

#### 1. Auslegung

- 121 Zu klären ist zunächst, ob die Winterruhe nur eine Ruhe vor der Jagd meint oder auch eine weitergehende Ruhe vor Störungen des Wildes anstrebt. Der Kontext der Initiative legt Ersteres nahe; die Initiative sieht zudem ausdrücklich eine Änderung des Jagdgesetzes (und nur dieses Erlasses) vor. Nichts anderes ergibt sich aus der Begründung der Initianten auf dem Unterschriftenbogen:

*„Keine Wildtiere dürfen im harten Überlebenskampf im Winter bejagt werden, sie brauchen alle ihre Kräfte zum Überleben.“*

122 Damit ist Ziff. 4 der Initiative als Verlängerung der Schonzeiten im Sinne von Art. 5 Abs. 4 JSG zu verstehen.

## **2. Auswirkungen der Initiative gegenüber geltendem Recht**

123 Nach Art. 5 Abs. 4 JSG können die Kantone die Schonzeiten für die jagdbaren Arten grundsätzlich verlängern.

124 Mit Wildtiere gemeint sind „wildlebenden Tiere“ gemäss Art. 2 JSG.

125 Im Vergleich zur heutigen Jagdgesetzgebung ergäben sich mit Annahme der Initiative folgende Änderungen für die ordentliche Jagd (vgl. Art. 11 KJG):

- Hochjagd (Rothirsch, Reh, Gämse, Wildschwein, Murmeltier, Fuchs und Dachse): keine Änderung.
- Steinwildjagd: keine Änderung.
- Niederjagd (Feldhase, Schneehase, Fuchs, Dachs, Edel- und Steinmarder, verwilderte Hauskatze, Birkhahn, Schneehuhn, Ringeltaube, Türkentaube, verwilderte Haustaube, Kolkrabe, Rabenkrähe, Nebelkrähe, Elster, Eichelhäher, Blässhuhn, Kormoran und Stockente): 1. Oktober bis 31. Oktober (geltendes Recht: bis 30. November).
- Niederjagd für Birkhahn und Schneehuhn: 16. Oktober bis 31. Oktober (geltendes Recht: bis 30. November).

126 Auf die Pass- und Fallenjagdwird nicht mehr weiter eingegangen, da sie gemäss Ziff. 2 der Initiative abgeschafft werden soll und dieses Begehrn gültig ist.

127 Nach Art. 11 Abs. 4 KJG kann die Regierung zur Regulierung der Wildbestände Sonderjagden bis längstens 20. Dezember anordnen, wenn die Abschusszahlen nicht erreicht werden. Im geltenden Recht würde die Winterruhe somit einerseits die Sonderjagd betreffen. Andererseits wäre die Niederjagd betroffen.

### **3. Hochjagd**

#### **a) Auswirkungen auf die Sonderjagd insbesondere**

128 Zunächst ist zu klären, ob Ziff. 4 der Initiative die Sonderjagd als solches verunmöglicht.

129 Unseres Erachtens schliesst die Formulierung „generelle Winterruhe“ in einer als allgemeine Anregung formulierten Volksinitiative *nicht* jegliche Ausnahmen aus. Wird die Winterruhe – wie das Adjektiv „generell“ impliziert – rechtstechnisch als *Grundsatz* aufgefasst, so sind Ausnahmen möglich, wenn sie aufgrund einer Interessenabwägung gerechtfertigt sind. Dies im Gegensatz zu einer *Regel*, die Ausnahmen nur aufgrund definierter Ausnahmetatbestände

zulässt. Diese Auslegung wird unterstützt durch den Ingress der Initiative, demzufolge das Jagdgesetz „im Sinne der nachfolgenden Grundsätze anzupassen“ ist. 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.

- 130 Soweit ersichtlich, werden Sonderjagden zumindest für die auf der Hochjagd jagdbaren Wildarten Hirsch, Reh und Wildschwein momentan regelmässig angeordnet.
- 131 2014 war das Verhältnis der in der regulären Hochjagd und in der Sonderjagd erlegten Tiere folgendermassen<sup>95</sup>:

	Plan total	Plan Sonderjagd	Anteil Sonderjagd
Hirsch	4655	1249	27 %
Reh	2641	242	9 %

- 132 Dabei sind grosse regionale Unterschiede zu beachten. In einzelnen Gebieten erreichen die Planzahlen für die Sonderjagd 50 % der insgesamt geplanten Abschusszahlen (z.B. Suot Funtauna Merla), wohingegen in anderen Gebieten überhaupt keine Sonderjagd stattfindet.
- 133 Die vorstehend (Rz. 121) zitierte Begründung der Initiative auf dem Unterschriftenbogen zu dieser Bestimmung legt zudem eine restriktive Handhabung von Ausnahmen nahe. Ohne die Sonderjagd zu nennen, ist davon auszugehen, dass eine Einschränkung der Sonderjagd wesentlicher Beweggrund war.
- 134 *Würde die Sonderjagd beibehalten, würde sich insofern am Status quo aber gar nichts ändern.* Dies kann kaum die Absicht der Initianten sein (es wäre mit anderen Worten einerlei, ob Ziff. 4 ungültig erklärt würde oder ob sie so verstanden würde, dass sie die Sonderjagd weiterhin zulassen würde). Es ist deshalb davon auszugehen, dass Ziff. 4 der Initiative darauf abzielt, die Sonderjagd auf Hirsch und Reh nicht mehr im bisherigen Ausmass zuzulassen. Eine im Vergleich zum geltenden Recht örtlich und sachlich eng eingegrenzte Nachjagd schliesst die Initiative aber unseres Erachtens nicht grundsätzlich aus (vgl. Rz. 129).

<sup>95</sup> Abschussplan Hirsch- und Rehwild Herbstjagd 2014, verfügbar unter <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ajf/aktuelles/Newsdokumente/SJ2014-AP.pdf>.

**b) Einzelmassnahmen nach Art. 12 Abs. 2 JSG**

- 135 Zu beachten ist schliesslich Art. 12 Abs. 2 JSG. Diese Vorschrift ermächtigt die Kantone, jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anzuordnen oder zu erlauben (Einzelmassnahmen).<sup>96</sup> Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine Massnahme nur als Ausnahme im Sinne von Art. 12 Abs. 2 JSG qualifiziert werden, wenn sie sich einzig auf abgesonderte und einzelne Tiere bezieht. Eine solche Massnahme darf sich nicht auf mehr als ungefähr 10% des fortpflanzungsfähigen Bestandes einer bestimmten Art beziehen.<sup>97</sup> Damit sind 10% des fortpflanzungsfähigen Bestandes einer bestimmten Art<sup>98</sup> (für nicht geschützte Arten, nur darum geht es bei der Winterruhe) ein Richtwert dafür, was noch als Einzelmassnahme i.S.v. Art. 12 Abs. 2 JSG qualifiziert werden kann. Eine allgemeine Bestandesregulierung und damit ein Ersatz der Sonderjagd kann mit Art. 12 Abs. 2 JSG aber nicht erreicht werden.

136 Dazu kommt, dass Ziff. 9 der vorliegenden Initiative Einzelmassnahmen nach Art. 12 Abs. 2 JSG nur noch sehr restriktiv zulassen will (dazu nachstehend, Rz. 305 ff.).

**c) Ausweitung der Jagdzeiten innerhalb des von der Initiative gesteckten Rahmens**

137 Momentan ist der Beginn der Hochjagd im September (Art. 11 Abs. 2 lit. a KJG).

138 Ziff. 4 der Initiative sieht eine generelle Winterruhe „ab 1. November bis zum Beginn der Hochjagd vor“. Die Formulierung „bis zum Beginn der Hochjagd“ legt nahe, dass der Beginn der Hochjagd im September nicht angetastet werden soll. Die Begründung der Initianten auf dem Unterschriftenbogen äussert sich ausdrücklich in diese Richtung:

*„Die bestehende traditionelle September-Jagd zur Bestandesregulierung bleibt unangetastet.“*

139 Von Bundesrechts wegen können das Reh ab dem 1. Mai und der Hirsch ab dem 1. August gejagt werden (Art. 5 Abs. 1 JSG).

140 Zwar schliesst die Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung nicht aus, dass zur rechtskonformen Umsetzung der Initiative noch andere Bestimmungen auf derselben Normenstufe (Gesetz) abgeändert werden müssen (dies als wesentlicher Unterschied zur Sonderjagdinitiative, die die Jagdzeiten starr vorgab). Aufgrund bundesrechtlicher Beschränkungen könnte die Jagd im Kanton Graubünden deshalb nach Annahme der Initiative in den

<sup>96</sup> Art. 12 Abs. 2 Satz 1 JSG.

<sup>97</sup> BGE 136 II 101, E. 5.5 = Pra 99 (2010) Nr. 94.

<sup>98</sup> Nach telefonischer Auskunft des Bundesamts für Umwelt vom 8. Oktober 2013 gilt dieser Richtwert für alle Tierarten, somit auch Schalenwild, als Richtgrösse zur Abgrenzung von Einzelmassnahmen und Bestandesregulation.

Monaten August bis Oktober (3 Monate) durchgeführt werden. Es würde sich damit wiederum die Frage stellen, ob es in dieser Zeit möglich ist, die bundesrechtlich geforderte Regulierung der Wildbestände durchzuführen.

- 141 Aufgrund der ausdrücklichen Begründung der Initianten auf dem Unterschriftenbogen, der für die unterschreibenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger massgeblich gewesen sein dürfte, scheidet diese Möglichkeit unseres Erachtens aus. Wäre die Initiative nur dann umsetzbar, wenn – entgegen der ausdrücklichen Aussage der Initianten auf dem Unterschriftenbogen – der Beginn der Hochjagd vorverschoben würde oder die Hochjagd in den Oktober verlängert würde, hätten wohl angesichts der langjährigen Tradition der Septemberjagd mutmasslich viele gezögert, der Initiative ihre Unterschrift zu geben. Eine solche Umdeutung scheidet deshalb unseres Erachtens aus.
- 142 Damit müsste die Hochjagd auch nach Annahme der Initiative *schwerpunktmaßig* im September stattfinden. Eine Verlängerung im September und allenfalls auch eine massvolle Verlängerung in den Oktober (einige Tage) wäre aber möglich und bei Annahme der Initiative im Rahmen der Umsetzung im Jagdgesetz vorzusehen, wenn nur so eine genügende Jagdstrecke gewährleistet werden könnte.

**d) Schlussfolgerungen mit Bezug auf die verschiedenen Wildtierarten**

**i) Rothirsch**

- 143 Das wildbiologische Gutachten kommt zum Schluss, dass bei einem Wegfall der Herbstjagd (Sonderjagd) insgesamt rund 28 % der Gesamtstrecke nicht mehr erlegt werden könnten.<sup>99</sup> Eine Sonderjagd auf den Hirsch fand z.B. 2014 in über 80 % aller Jagdregionen statt.<sup>100</sup>
- 144 Zudem wäre beim Wegfall der Herbstjagd kein Zugriff mehr möglich auf Rothirsche im Schweizerischen Nationalpark und in den meisten Wildschutzgebieten sowie auf die in der Nachbarschaft zum Kanton Graubünden übersommernden Hirsche.<sup>101</sup> Dies hätte mittelfristig massive Auswirkungen auf den Bestand, da die Tiere sich darauf einstellen würden, dass sie nach Übersommerung in diesen Gebieten im Kanton Graubünden keinem Jagddruck ausgesetzt sind. Dies würde gemäss wildbiologischem Gutachten zu einer Zunahme des Hirschbestandes führen.<sup>102</sup>
- 145 Dies zeigt deutlich, dass eine von der Bundesgesetzgebung verlangte, den örtlichen Verhältnissen angepasste Jagdplanung nach Annahme von Ziff. 4 der Initiative nicht mehr möglich wäre.

---

<sup>99</sup> Wildbiologisches Gutachten, S. 14, Ziff. 7.1.

<sup>100</sup> Abschussplan Hirsch- und Rehwild Herbstjagd 2014 (Anm. 95).

<sup>101</sup> A.a.O., Wildbiologisches Gutachten, S. 15, Ziff. 7.1.

<sup>102</sup> A.a.O.

- <sup>146</sup> In rein quantitativer Hinsicht liesse sich die Jagdstrecke durch eine zeitliche Ausdehnung der Hirschjagd (insbesondere auch eine massvolle Verlängerung der Hochjagd in den Oktober) zwar erhöhen. Es bliebe aber das Problem, dass der Teil der Rothirschpopulation, der erst zur Überwinterung in den Kanton Graubünden kommt (bzw. die eidg. Schutzgebiete, insbesondere den Nationalpark, verlässt) nach wie vor der Bestandesregulierung entzogen bliebe.<sup>103</sup> Es kann deshalb offen bleiben, ob bei einer rein *quantitativen* Betrachtung mit einer Ausdehnung der Hochjagd im September und allenfalls im Oktober eine genügende Jagdstrecke erzielt werden könnte: Da auf spezielle örtliche Gegebenheiten nicht mehr eingegangen werden könnte, wäre jedenfalls eine qualitativ genügende Jagdstrecke nicht mehr möglich (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 JSG). Faktisch könnte somit in jedem Fall 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.<sup>104</sup> 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 diese um einige wenige Tage verlängert würde – hätte einen deutlichen Bestandszuwachs beim Rothirsch zur Folge, mit zerstörerischer Wirkung auf die Waldverjüngung, insbesondere in den Überwinterungsgebieten.<sup>105</sup>
- <sup>147</sup> Da eine regional angepasste Jagdplanung in vielen Gegenden bei Annahme von Ziff. 4 der Initiative völlig ausser Reichweite wäre, ist Ziff. 4 der Initiative mit Bezug auf den Rothirsch deshalb offensichtlich bundesrechtswidrig.

## ii) Reh

- <sup>148</sup> Würde die Sonderjagd gestrichen, ergäbe sich gemäss dem wildbiologischen Gutachten (ohne sonstige Änderungen) insgesamt eine relativ geringe Verringerung der Jagdstrecke um circa 7 %.<sup>106</sup> Mit Ausnahme einer Region liegt der Anteil Sonderjagd in allen Regionen deutlich unter 20 % und überwiegend unter 10 %.<sup>107</sup> In mehr als der Hälfte der Regionen fand z.B. 2014 überhaupt keine Sonderjagd auf das Reh statt.<sup>108</sup> Die Abschusspläne für die Sonderjagden in den Jahren 2012 und 2013 zeichnen ein sehr ähnliches Bild.
- <sup>149</sup> Dies spricht dafür, dass eine bundesrechtskonforme Bejagung des Rehs auch nach Annahme der Initiative möglich wäre.

<sup>103</sup> A.a.O., S. 18 f, Ziff. 9, insbesondere Ziff. 9.4.

<sup>104</sup> Suot Funtauna Merla, vgl. Abschussplan Hirsch- und Rehwild Herbstjagd 2014 (Anm. 95).

<sup>105</sup> Gutachten vom 5. Mai 2014 (Sonderjagdinitiative), Rz. 144 bzw. wildbiologisches Gutachten vom 26. Februar 2014 (Sonderjagdinitiative), S. 11.

<sup>106</sup> Wildbiologisches Gutachten, S. 14, Ziff. 7.1.

<sup>107</sup> Vgl. Abschussplan Hirsch- und Rehwild Herbstjagd 2014 (Anm. 95).

<sup>108</sup> A.a.O.

150 Dagegen sprechen gemäss wildbiologischem Gutachten die folgenden Gründe:<sup>109</sup>

- Durch den Wegfall der Sonderjagd liesse sich das Reh in jenen Einständen nicht mehr regulieren, die im späten Herbst von Zuwanderern in grösserer Zahl aufgesucht werden.
- Die Einhaltung eines angemessenen Geschlechterverhältnisses wäre erschwert.
- Vor allem im Weisstannen-Hauptverbreitungsgebiet wäre eine effiziente Rehbestandskontrolle jedoch angezeigt, um die Verbissbelastung in Grenzen zu halten.

151 Diese Bedenken kommen bereits im wildbiologischen Gutachten zur Sonderjagdinitiative zum Ausdruck:

*„Da in der [Hochjagd gemäss Initiativtext] die Herbstjagd wegfällt, fällt auch die Schlusskorrektur in Bezug auf Geissen und Kitze weg, selbst dann, wenn an den letzten Tagen der Hochjagd Kitze erlegt werden dürfen. Da Geissen und Kitze zum Schutz der Kitze vor Verwaisung nicht zeitgleich gejagt werden, muss entschieden werden, ob in der Strecke die Zielsetzung der Altersverteilung oder jene des Geschlechterverhältnisses prioritätär ist. Wird der Kitzabschuss angeordnet, können die Vorgaben des Geschlechterverhältnisses nicht mehr eingehalten werden und umgekehrt. Kommt hinzu, dass durch beim Reh ebenfalls auftretende saisonale Wanderungen Eingriffe zuwandernder Rehe im Wintereinstand nicht mehr möglich wären. Regional sind aber Eingriffe im Wintereinstand dort dringend erforderlich, wo die Weisstanne unter übermässigen Druck gerät. Ein zusätzliches Problem stellt der Zeitpunkt des Blattfalls dar. Im Oktober ist der Blattfall in mittleren und tieferen Lagen noch nicht erfolgt, ab der zweiten Hälfte November hingegen schon. Dies bedeutet, dass die Sichtbarkeit des Rehs erst im November gut wird und es somit erst dann möglich ist, die zur Erreichung der Planvorgaben noch erforderliche Regulation vor allem in der weiblichen Klasse vorzunehmen.“*

*Auch im Vollzug des Reh-Managements ist eine Herbstjagd dringend erforderlich.“<sup>110</sup>*

152 Zwar ist damit klar, dass auch eine Ausdehnung der ordentlichen Hochjagd nichts daran ändert würde, dass zur Erzielung optimaler Ergebnisse in gewissen (jedoch zahlenmäßig sehr

<sup>109</sup> Wildbiologisches Gutachten, S. 14, Ziff. 7.1.

<sup>110</sup> Gutachten Sonderjagdinitiative., S. 14.

überschaubaren) Regionen eine Herbstjagd notwendig wäre (ungeachtet der insgesamt geringen Abweichung vom Plansoll bei ersatzloser Streichung der Sonderjagd).

153 Zwei Gründe sprechen jedoch – im Vergleich zur Sonderjagdinitiative – *gegen* die Ungültigkeit von Ziff. 4 der vorliegenden Initiative mit Bezug auf das Reh:

- Während die Sonderjagdinitiative vorsah bzw. vorsieht, die Hochjagd um max. 4 Tage auf 25 Tage zu verlängern und die Sonderjagd zu verbieten, sieht die vorliegende Ziff. 4 der Initiative zunächst nur eine Winterruhe ab dem 1. November vor. Es wäre nach der hier vertretenen Auffassung möglich, die Hochjagd bei der Umsetzung der Initiative im September sowie massvoll in den Oktober auszudehnen. Die Möglichkeiten zur Ausdehnung der ordentlichen Hochjagd sind bei der vorliegenden Initiative deshalb erweitert.
- Die Formulierung einer „generellen Winterruhe“ schliesst zwar eine Sonderjagd im bisherigen Ausmass aus, steht jedoch unseres Erachtens örtlich und sachlich eng eingegrenzten Nachjagden nicht entgegen (vgl. vorstehend Rz. 129).<sup>111</sup> Die vorliegende Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung lässt damit in der Umsetzung wesentlich mehr Spielraum als die starre Sonderjagdinitiative. Nur in wenigen Gebieten ist zu erwarten, dass nach Abschluss einer (im Sinne des vorstehend Dargelegten) verlängerten Hochjagd tatsächlich ein akutes Problem bestehen würde. Hier könnte ausnahmsweise trotz Winterruhe eine Nachjagd angeordnet werden. Insbesondere würde dies erlauben, in Gebieten, in denen Wildschäden untragbare Ausmasse annähmen (vgl. insbesondere den vorstehend erwähnten Weisstannen-Verbiss), regulierend einzugreifen.

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

### **iii) Steinbock**

155 Die Steinwildjagd findet momentan vom 4.-31. Oktober statt. Eine Nachregulierung ist nicht notwendig.

156 Ziff. 4 der Initiative wirft deshalb mit Bezug auf die Steinwildjagd rechtlich keine Probleme auf.

### **iv) Wildschwein**

157 Das wildbiologische Gutachten kommt mit Bezug auf das Wildschwein zu folgendem Schluss:

„[Es] zeichnet sich im Süden des Kantons bereits eine deutliche Bestandszunahme ab. Diese steht in direktem Zusammenhang mit einer teils rasanten Bestandsentwicklung in Norditalien“

---

<sup>111</sup> Vorstehend, Rz. 129 sowie 134.

*und im Tessin. Wie bei Robin 2014 bereits ausführlicher dargelegt, ist es auch im Kanton Graubünden angezeigt, sich auf diese Entwicklung vorzubereiten. Nimmt man die Vorgänge im Kanton Tessin als mögliches Szenario, ist abzusehen, dass sich der Wildschweinbestand durch den Schutz während der späteren Herbst- und der Wintermonate gemäss [Ziff. 4 der Initiative] im Süden des Kantons Graubünden weitgehend unreguliert entwickeln dürfte. Über die Geschwindigkeit der Bestandsentwicklung lässt sich aufgrund der aktuellen Faktenlage aber nur spekulieren.“<sup>112</sup>*

- 158 Damit wäre es aus wildbiologischer Sicht zwar wünschenswert, der absehbaren Entwicklung bereits jetzt entgegenzutreten. Ein Wegfall der Herbstjagd würde zum momentanen Zeitpunkt jedoch nicht zu bundesrechtswidrigen Zuständen führen. Ob und wann auch im Kanton Graubünden ähnliche Zustände wie im Kanton Tessin herrschen, ist aber offen.
- 159 Damit ist die Initiative mit Bezug auf die Wildschweinjagd gültig.
- 160 Aufgrund der wildbiologischen Modelle und der Entwicklung des Wildschweinbestands, wie er insbesondere im Kanton Tessin beobachtet werden kann, ist zwar mit einer erheblichen Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass die Situation beim Wildschwein ohne Herbst- (und allenfalls sogar Winterjagd) innerhalb von einigen Jahren untragbar wird. Damit einher ginge voraussichtlich eine deutliche Zunahme der Schäden in der Landwirtschaft. Aufgrund einer solchen Prognose, die naturgemäß mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist, kann zum momentanen Zeitpunkt keine offensichtliche Bundesrechtswidrigkeit angenommen werden.
- 161 Dies schliesst nicht aus, dass – sollte die Initiative angenommen werden und die Umsetzungsarbeiten einige Zeit in Anspruch nehmen – die Umsetzungsvorlage in der Zwischenzeit durch die veränderte Sachlage bundesrechtswidrig geworden sein könnte. Ebenso ist aber denkbar, dass noch einige Jahre auf eine Herbstjagd auf das Wildschwein verzichtet werden kann und die veränderten Umstände erst viel später dazu führen, dass das Verbot der Herbstjagd auf das Wildschwein wegen Bundesrechtswidrigkeit nicht mehr angewendet werden kann.
- 162 Es ist im Übrigen kein aussergewöhnliches Szenario, dass kantonales Recht erst nachträglich (d.h. nach seinem Erlass) aufgrund geänderter Umstände und insbesondere geänderter Bundesgesetzgebung bundesrechtswidrig wird. Es ist in diesem Fall unangewendet zu lassen (Art. 49 BV).

---

<sup>112</sup> Wildbiologisches Gutachten, S. 21, Ziff. 11.

#### 4. Niederjagd

163 Die Einführung einer generellen Winterruhe ab dem 1. November hätte gegenüber dem geltenden Recht eine massive Einschränkung der Jagdzeiten für die zur Folge. Die Dauer der Niederjagd würde halbiert (momentan vom 1. Oktober bis zum 30. November).

164 Allerdings ist zu beachten, dass momentan eine Jagdplanung nur für das Steinwild sowie das Hirsch-, Reh- und Gemswild vorgesehen ist (Art. 5 Abs. 1 KJV). Die Abwesenheit einer Jagdplanung spricht prima facie dagegen, dass eine Verkürzung der Jagdzeiten gravierende Konsequenzen haben würde.

165 Das wildbiologische Gutachten führt zur Niederjagd Folgendes aus:

*„Inwieweit durch einen möglichen Wegfall der Abschüsse in der zweiten Hälfte der Niederjagd gemäss [Ziff. 4 der Initiative] ökologische Konsequenzen erkennbar und messbar wären, kann nicht generell beantwortet werden. Zu unterschiedlich sind die Zielsetzungen bei einzelnen Arten. Während es bei Birkhahn, Blässhuhn, Feldhase, Ringeltaube, Schneehuhn, Schneehase und Stockente darum geht, aus der Natur abzuschöpfen, was als ökologisch verträglich gilt und deshalb als nachhaltige Nutzung eingestuft wird, geht es bei Dachs, Elster, Eichelhäher, Fuchs, Kolkrabe, Kormoran, Rabenkrähe eher um Eingriffe auf Arten, die als Prädatoren und Verursacher spezieller Wildschäden wirken.“<sup>113</sup>*

166 Daraus lassen sich zwei Schlüsse ziehen:

- Soweit es um Wildtiere (Birkhahn, Blässhuhn, Feldhase, usw.) geht, bei denen die Jagd aus ökologischen Gründen beschränkt ist, ist eine weitere Beschränkung in der Form der Winterruhe aus bundesrechtlicher Sicht grundsätzlich unproblematisch.
- Soweit es um Arten geht, die „spezielle Wildschäden“ verursachen, greifen grundsätzlich bundesrechtliche Bejagungspflichten. Das wildbiologische Gutachten legt jedoch dar, dass das Problem nicht 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. In solchen Fällen ist Art. 12 Abs. 2 JSG anwendbar, der es den Kantonen (ungeachtet des kantonalen Rechts) erlaubt, einzelne Tiere oder Gruppen von Tieren, die spezifischen Schäden verursachen, zu eliminieren. Da dies auch mit Annahme der Initiative weiterhin möglich ist, ist die Initiative in diesem Punkt nicht bundesrechtswidrig.

---

<sup>113</sup> Wildbiologisches Gutachten, S. 22, Ziff. 11.

167 Es 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, Gemse und Rothirsch geht.<sup>114</sup>

168 Damit ist Ziff. 4 der Initiative mit Bezug auf die Niederjagd *nicht* offensichtlich bundesrechtswidrig.

## 5. Fazit

169 Ziff. 4 der Initiative verstösst mit Bezug auf den Rothirsch insbesondere offensichtlich gegen Art. 1 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JSG und Art. 27 Abs. 2 die eine an die örtlichen Verhältnisse angepasste Jagdplanung vorschreibt, da der Rothirschbestand in weiten Teilen des Kantonsgebiets nicht mehr vernünftig reguliert werden könnte. Es wäre überdies mit übermässigen Wildschäden insbesondere am Wald zu rechnen.

170 Im Übrigen ist das Begehren gültig.

171 Mit Bezug auf das Wildschwein ist nicht auszuschliessen, dass die Umsetzung von Ziff. 4 bereits in einigen Jahren bundesrechtswidrig würde und nicht mehr angewendet werden könnte. Dies steht der Gültigkeit der Initiative zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht entgegen.

172 Die Zulässigkeit der Teilungsgültigerklärung ausschliesslich mit Bezug auf den Hirsch wird nachstehend unter IV.A abgehandelt.

## E. Ziff. 5

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

### 1. Auslegung der Initiative und Bestimmtheit der Initiative

#### a) Momentane Zusammensetzung der Jagdkommission

173 Nach geltendem Recht werden die Mitglieder der Jagdkommission von der Regierung ernannt, wobei „den interessierten Kreisen“ ein Vorschlagsrecht zukommt (Art. 40 Abs. 1 und 2 KJG). Der Begriff der interessierten Kreise wird im Reglement für die Jagdkommission nicht näher erläutert.

174 Momentan setzt sich die Jagdkommission wie folgt zusammen:

- Vorsitz: der zuständige Regierungsrat
- vier Vertreter des Bündner Kantonalen Patentjäger-Verbands
- zwei Vertreter der Bündner Landwirtschaft

---

<sup>114</sup> Botschaft JSG, 1201.

- Je einem Vertreter bzw. einer Vertreterin der Forstwirtschaft, von Pro Natura und des Bündner Tierschutzvereins

175 Dazu ist festzuhalten, dass – nebst den Vertretern des Jägerverbands – auch die Vertreter der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft zum Schutz von Kulturland und Wald eher jagd-freundlich eingestellt sein dürften. Der Tierschutzverein dürfte eher jagdkritisch sein (vgl. nachstehend, Rz. 182 ff.); auch pro Natura sieht die Jagd eher kritisch.<sup>115</sup> Insgesamt dürften aber die „Jagdbefürworter“ in der Mehrheit sein.

**b) Allgemeines; verschiedene mögliche Auslegungen des Begehrens**

176 Zunächst ist zu klären, welche verschiedenen Gruppen nach dem Willen der Initianten paritätisch vertreten sein sollen. Der Initiativtext spricht von „Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger“. Dabei ist v.a. fraglich, was mit „Tierschützer/Jäger“ gemeint ist, sind doch Tierschützer und Jäger nicht identische oder zumindest ähnliche Personengruppen.

177 Denkbar sind unseres Erachtens folgende Auslegungen:

1. Es wird angenommen, dass sich die Gruppen Jäger und Tierschützer zumindest teilweise überschneiden, weshalb es sich bei den Tierschützern und Jägern um eine Gruppe handeln soll. Die beiden Gruppen, zwischen denen Parität hergestellt werden muss, sind die Tierschützer/Jäger einerseits sowie die Nicht-Jäger andererseits. Damit sind die Bevölkerungsgruppen paritätisch vertreten, die sich entweder mit der Jagd befassen (sei es als Tierschützer, sei es als Jäger), oder von dieser in keiner Funktion berührt sind, mithin eine neutrale Position einnehmen.
2. Tatsächlich gemeint sind „Tierschützer/Nichtjäger“ einerseits sowie Jäger andererseits (davon ausgehend, dass Tierschützer – wie mutmasslich die Nichtjäger – gegenüber der Jagd eher kritisch eingestellt sind).
3. Der Schrägstrich („Tierschützer/Jäger“) sollte tatsächlich als Komma bzw. „und“ verstanden werden, womit drei Gruppen vorliegen würden: Tierschützer, Jäger sowie Nichtjäger.

178 Die Initianten führen auf dem Unterschriftenbogen zur Begründung von Ziff. 5 der Initiative Folgendes aus:

*„Tierschützer und Nichtjäger müssen im AJF und in der Jagdkommission paritätisch vertreten sein, um den Schutz und die ethische Auffassung der Bevölkerung von Jagd angemessen vertreten zu können.“*

---

<sup>115</sup> Vgl. nur Pro Natura Standpunkt Naturschutz und Jagd, abrufbar unter: [http://www.pronatura.ch/jagd?file=tl\\_filles/dokumente\\_de/9\\_wildcard\\_de/pro%20natura%20standpunkte/Pro%20Natura%20Standpunkt%20Jagd.pdf](http://www.pronatura.ch/jagd?file=tl_filles/dokumente_de/9_wildcard_de/pro%20natura%20standpunkte/Pro%20Natura%20Standpunkt%20Jagd.pdf).

<sup>179</sup> Damit kann gemeint sein, dass eine Parität zwischen Tierschützern und Nichtjägern hergestellt werden muss (entsprechend vorstehender Variante 1). Naheliegender ist aber unseres Erachtens die Annahme, dass diese Gruppen – nebst den momentan in der Jagdkommission überwiegend vertretenen „Jagdbefürwortern“ – paritätisch vertreten sein müssen (Varianten 1 und 3). Abschliessende Klarheit schafft diese Aussage der Initianten nicht.

<sup>180</sup> Dass die Initiative eine Parität zwischen Jägern und Nichtjägern in den genannten Gremien herstellen will, ist zunächst klar und erscheint logisch. Die Einordnung der Tierschützer bereitet aber erhebliche Mühe.

<sup>181</sup> In der Folge sind die einzelnen vorstehend (Rz. 177) dargelegten Auslegungen zu untersuchen.

**c) Variante 1 insbesondere**

<sup>182</sup> Ausgehend vom Wortlaut wäre unseres Erachtens vorstehende Variante 1 naheliegend (zwei Gruppen: Tierschützer/Jäger einerseits, Nicht-Jäger andererseits).

<sup>183</sup> Die offiziellen Tierschutzverbände anerkennen die Notwendigkeit der Jagd aber grundsätzlich an. So schreibt der Schweizerische Tierschutzverband (STS) in einem Positionspapier Tierschutz und Jagd Folgendes:

*„Da in der Schweiz die Bestände gewisser Wildtierarten (v.a. Rot- und Schwarzwild) sehr hoch sind – u.a. dank Zunahme der Waldflächen und des Nahrungsangebotes auf landwirtschaftlichen Flächen (Wildschwein) – ist eine Bejagung nach heutigem Wissensstand notwendig.“<sup>116</sup>*

<sup>184</sup> Trotzdem überwiegt im Einzelnen Kritik. Im soeben zitierten Positionspapier werden u.a. folgende Forderungen gestellt:

*„Alle Tiere haben ein Anrecht auf Schonzeiten; insbesondere während der Fortpflanzungszeit. Junge führende oder fütternde Elterntiere sowie von elterlicher Pflege abhängige Jungtiere sind zu schützen.“<sup>117</sup>*

*„Die Ausübung und Methoden der Sonderjagd/Nachjagd sind kritisch zu hinterfragen und zumindest die Bejagung bei Schnee,*

---

<sup>116</sup> Positionspapier „Tierschutz und Jagd“ des Schweizerischen Tierschutzverbands, S. 1, abrufbar unter: [http://www.tierschutz.com/wildtiere/docs/pdf/positionspapier\\_tierschutz\\_jagd.pdf](http://www.tierschutz.com/wildtiere/docs/pdf/positionspapier_tierschutz_jagd.pdf).

<sup>117</sup> A.a.O., S. 3.

*sowie der Abschuss von führenden Hirschkuhen mit Kälbern aus ethischer Sicht klar abzulehnen.“<sup>118</sup>*

*„Der STS stellt die Bejagung von Feldhase, Schneehase, Birkhuhn, Schneehuhn, Tauben, Rabenvögeln, Wasservögeln und Waldschneepfen grundsätzlich in Frage. Kritisch hinterfragt werden müsste auch Sinn und Zweck der Jagd auf Fuchs, Dachs, Stein- und Baummarder.“<sup>119</sup>*

- 185 Diese Aussagen rücken die Tierschützer in die Nähe der Jagdkritiker, weshalb es fraglich erscheint, ob die Initianten wirklich die Jäger und Tierschützer als eine Gruppe betrachten.
- 186 Der Presse ist sogar zu entnehmen, dass „Die Ansichten von Tierschützern und Jägern [...] unvereinbar [seien].“<sup>120</sup> Zudem wurde die Initiative vom Verein Wildtierschutz Schweiz lanciert.
- 187 Aus all diesen Gründen würde auch eine bloss teilweise Gleichsetzung von Jägern und Tierschützern ausscheiden. Allerdings kann damit das Ziel verfolgt werden, die paritätische Vertretung so auszugestalten, dass letztlich die kritischen bzw. neutralen Stimmen ein starkes Übergewicht erhalten. Sind die Jäger/Tierschützer untereinander ausgeglichen, so wird die Parität ins Verhältnis zur nichtjagenden Bevölkerung gesetzt, mit der Folge, dass es zu einer Vertretung von 75% der kritischen bis neutralen Personen kommt. Damit wird den Anliegen der Initianten besser Rechnung getragen als bei einer anderen möglichen Auslegungsvariante.
- d) Variante 2 insbesondere**
- 188 Variante 2 würde bedeuten, dass der Initiativtext entgegen seinem Wortlaut verstanden werden müsste: Die Parität wäre demnach nicht zwischen der Gruppe der Tierschützer und Jäger einerseits sowie der Nicht-Jäger andererseits, sondern zwischen der Gruppe der Tierschützer und der Nicht-Jäger einerseits sowie der Jäger andererseits herzustellen.
- 189 Damit müsste die Initiative entgegen ihrem Wortlaut ausgelegt werden. Eine Auslegung *contra verba legis* ist nicht grundsätzlich unzulässig, wenn (nur) diese Auslegung der *ratio legis* (dem wahren Sinn und Zweck des Gesetzes) entspricht. Eine solche Auslegung kann sich zum Beispiel aufdrängen, wenn der an sich klare Wortlaut einer Norm zu weit gefasst ist und

<sup>118</sup> A.a.O., S. 4.

<sup>119</sup> A.a.O.

<sup>120</sup> Bündner Jagd unter Beschuss, TA vom 10.10.2014, abrufbar unter <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Buendner-Jagd-unter-Beschuss/story/30724429>.

im Sinne einer teleologischen Reduktion einer vom Wortlaut abweichenden, restriktiven Interpretation zu weichen hat.<sup>121</sup>

- 190 Die Notwendigkeit einer solchen Auslegung weist jedoch darauf hin, dass das Begehrn widersprüchlich und nicht hinreichend formuliert sein könnte. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung fordert bei Volksinitiativen, dass hinreichend klar sein muss, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberchtigten der Gefahr eines *Irrtums über wesentliche Punkte* ausgesetzt sehen.<sup>122</sup> Gefordert wird eine minimale Klarheit und Eindeutigkeit.<sup>123</sup>
- 191 Zwar sind gemäss der Rechtsprechung bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können.<sup>124</sup> Sofern die Unklarheit oder der Widerspruch aber einen *wesentlichen Punkt* betrifft, ist die Initiative nach den vorzitierten Grundsätzen unseres Erachtens ungültig.
- 192 In der Lehre wird dazu Folgendes ausgeführt:

*„Die für die direkte Demokratie grundlegende Bestimmung unserer Bundesverfassung in Art. 34 garantiert die freie Willensbildung bei Abstimmungen und verbietet, die Stimmabgabe zu verfälschen. Letzteres ist jedoch der Fall, wenn eine angenommene Volksinitiative nicht umgesetzt wird; aus einem Ja wird dann faktisch ein Nein. Ist der Wortlaut der Bestimmung, die eine Initiative in die Bundesverfassung schreiben will, jedoch unklar und widersprüchlich, ist auch unklar, was der Wille der Stimmenden war. Ist dieser nicht zuverlässig eruierbar, kann nun aber sehr schlecht eine Verfälschung des Volkswillens beklagt werden, wenn die Initiative nicht so umgesetzt wird, wie sich die Initianten dies nur dachten.“<sup>125</sup>*

- 193 Dies verdeutlicht, dass politische Rechte nur effektiv ausgeübt werden können, wenn die Begehren, über welche abgestimmt wird, hinreichend klar formuliert sind.

<sup>121</sup> Vgl. BGE 131 V 242, E. 5.2.

<sup>122</sup> Vgl. vorstehend, Rz. 35.

<sup>123</sup> Luzius Odermatt, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, AJP 1996, S. 710 ff., 717.

<sup>124</sup> Vgl. vorstehend, Rz. 35.

<sup>125</sup> Giusep Nay, Der Wille der Stimmbürger, NZZ Nr. 284 vom 6. Dezember 2013, S. 20.

194 Unseres Erachtens wäre es mit dem Recht auf freie Willensbildung (Art. 34 BV) nicht vereinbar, wenn der wahre Sinn einer Volksinitiative sich nur bei einer Auslegung gegen den Wortlaut ergibt. Wie vorstehend ausgeführt,<sup>126</sup> sind kantonale Volksinitiativen mittels verfassungskonformer Auslegung vor Ungültigkeit zu bewahren. Entsprechend ist eine Auslegung, nach welcher die Initiative mit dem höherrangigen Recht als vereinbar ist, zu bevorzugen.

195 Demnach scheidet Variante 2 aus, da der wahre Sinn der Initiative im Widerspruch zum Wortlaut zur Initiative stünde und somit für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger missverständlich wäre.

**e) Variante 3 insbesondere**

196 Variante 3 wirft die Frage nach dem Verständnis des Schrägstriches in der Wortgruppe „Tierschützer/Jäger“ auf.

197 Gemäss § 106 der amtlichen deutschen Rechtschreiberegeln<sup>127</sup> kennzeichnet man mit dem Schrägstrich, dass Wörter (Namen, Abkürzungen), Zahlen oder dergleichen zusammengehören. Das amtliche Regelwerk nennt folgende Beispiele:

„Dies betrifft insbesondere die Angaben mehrerer (alternativer) Möglichkeiten im Sinne einer Verbindung mit und, oder, bzw., bis oder dergleichen: die Schüler/Schülerinnen der Realschule, das Semikolon/der Strichpunkt als stilistisches Zeichen, Männer/Frauen/Kinder; Abfahrt vom Dienstort/Wohnort, die Rundfunkgebühren für Januar/Februar/März, Montag/Dienstag, Wien/Heidelberg 1996, September/Oktober-Heft.“<sup>128</sup>

198 Der einführende Satz sowie die Beispiele („Männer/Frauen/Kinder“) zeigen, dass der Schrägstrich auch im Sinne einer Aufzählung verwendet werden kann und das Element der Zusammengehörigkeit in den Hintergrund treten kann.

199 Das Wort sowie („...sowie Nichtjäger“) dagegen dient der Verknüpfung von Gliedern einer Aufzählung.<sup>129</sup> Es hat gemäss Duden folgende Synonyme:

„daneben, darüber hinaus, dazu, des Weiteren, ferner, oben-drein, plus, überdies, und [auch/außerdem], weiter[hin], wie auch, zusätzlich; (österreichisch) weiters; (schweizerisch) im

---

<sup>126</sup> Rz. 46.

<sup>127</sup> Abrufbar unter: <http://rechtschreibrat.ids-mannheim.de/download/regeln2006.pdf>.

<sup>128</sup> A.a.O.

<sup>129</sup> Vgl. Duden, <http://www.duden.de/rechtschreibung/sowie>.

*Weiteren, nebstdem; (gehoben) zudem; (landschaftlich) dazuhin“<sup>130</sup>*

- 200 Daraus wird klar, dass der Ausdruck sowie typischerweise das letzte Element einer Aufzählung, die mehr als zwei Elemente hat, einführt („a und b sowie c“).
- 201 Die Formulierung „Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger“ mag zwar mit Schrägstrich eher ungewöhnlich erscheinen, dennoch ist diese Variante, wonach es sich bei den drei Elementen um gleichberechtigte Elemente handeln soll, am plausibelsten. Gerade die Verwendung der Konjunktion „sowie“ legt eine Aufzählung nahe.
- 202 Auch die Begründung der Initianten auf dem Unterschriftenbogen (vorstehend, Rz. 178) kann so verstanden werden, dass Tierschützer und Jäger neben den bereits gut in der Kommission vertretenen Jägern neu paritätisch vertreten sein sollen.
- 203 Vor dem Hintergrund, dass die Jagdkommission momentan mehrheitlich mit „Jagdbefürwortern“ besetzt ist (vgl. vorstehend, Rz. 173 ff.) ist die Begründung „Tierschützer und Nichtjäger müssen im AJF und in der Jagdkommission paritätisch vertreten sein“ so zu verstehen, dass diese Gruppen nebst den bisher dominierenden jagdfreundlich eingestellten Gruppen gleichermaßen vertreten sein müssen.

#### f) Der Begriff der Parität

- 204 Ziff. 5 der Initiative verlangt eine *paritätische* Zusammensetzung gewisser Behörden. Der Begriff der Parität sagt für sich genommen allerdings nichts aus. Entscheidend ist zwischen welchen (typischerweise gegensätzlichen) Interessengruppen Parität hergestellt werden soll.
- 205 Das Begehr bleibt zwar beim genauen Verhältnis der drei genannten Gruppen (Tierschützer, Jäger und Nicht-Jäger) unklar. Der Begriff Parität bedeutet aber nicht unbedingt, dass nur zwei Gruppen beteiligt sind, es gibt auch eine Drittelparität. Wesentlich für den Begriff der Parität ist gemäß lexikalischer Definition, dass die verschiedenen Gruppen gleichmäßig vertreten sind und mit gleichen Rechten ausgestattet sind.<sup>131</sup> Die genauen Modalitäten hätte der Gesetzgeber im Falle einer Annahme festzulegen.

#### g) Zwischenfazit

- 206 Nach dem Gesagten ist das Begehr entweder so zu verstehen, dass eine Parität zwischen den Gruppen Jägern, Nichtjägern und Tierschützern hergestellt werden muss (vorstehende Variante 3) oder eine Parität zwischen Jägern/Tierschützern und Nichtjägern (Variante 1). Beide Varianten führen dazu, dass die kritischen bis neutralen Positionen in den fraglichen Behörden in einem deutlichen Mass vertreten sind und liegen somit auf der Linie der Initia-

---

<sup>130</sup> A.a.O.

<sup>131</sup> Duden, abrufbar unter: <http://www.duden.de/rechtschreibung/paritaetisch>.

tive. Welche Variante den Vorzug verdient, ist Sache des Gesetzgebers. Da die Variante 1 näher beim Wortlaut liegt und die Anliegen der Initiative stärker betont, steht sie unseres Erachtens eher im Vordergrund.

207 Zunächst ist jedoch zu klären, ob eine paritätische Besetzung der Jagdkommission einerseits und des Amts für Jagd und Fischerei mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

**2. Vereinbarkeit der paritätischen Besetzung der Jagdkommission und des Amts für Jagd und Fischerei mit dem übergeordneten Recht**

**a) Keine spezifischen Vorgaben des übergeordneten Rechts zur Organisation der Jagdbehörden**

208 Der Bündner Kantonsverfassung ist zu entnehmen, dass die Grundsätze der Organisation und die Aufgaben der Behörden und Gerichte in einem *Gesetz* zu regeln sind (Art. 31 Abs. 2 Ziff. 5 KV). Dieses Erfordernis wäre bei einer Umsetzung von Ziff. 5 der Initiative in Gesetzesform erfüllt. Weitergehende Vorschriften zur Gliederung der kantonalen Verwaltung sind der Kantonsverfassung nicht zu entnehmen.

209 Auch das Bundesrecht trifft keine Vorgaben zur Organisation der kantonalen Jagdbehörden; der Kantonsverfassung ist diesbezüglich ebenfalls nichts zu entnehmen. Insofern wirft das Begehr keine Fragen auf.

**b) Unbefangenheit der paritätisch besetzten Behörden**

210 Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Daraus ergibt sich ein Anspruch auf Unbefangenheit der Verwaltung.<sup>132</sup>

211 Zwar würde bei einer Besetzung der kantonalen Jagdbehörden vorwiegend mit „Jagdgegner“ oder andererseits mit „Jagdbefürwortern“ möglicherweise Zweifel an deren Unbefangenheit auftreten. Derartige Zweifel sind jedoch gerade bei einer paritätischen Besetzung nicht angebracht. Paritätische Schlichtungsbehörden existieren von Bundesrechts wegen in Miet-, Pacht- und Gleichstellungssachen (Art. 200 ZPO) und sind in vielen Kantonen auch in anderen Bereichen der Justiz (typischerweise Arbeitsgerichte) bekannt. Das Bundesrecht kennt beispielsweise auch im Bereich der Mindestlöhne sog. tripartite Kommissionen. Diese setzen sich aus einer gleichen Zahl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie Vertretern des Staates zusammen (Art. 360b Abs. 1 OR).

---

<sup>132</sup> BGE 127 I 196; Reto Feller, in: Andreas Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, *VwVG-Kommentar*, Zürich 2008, Art. 10 N 1.

- 212 Die Vereinbarkeit solcher paritätischer Behörden mit dem Anspruch auf unbefangene Behörden wird nicht ernsthaft bestritten, da die gegensätzlichen Interessen ja gleichmässig vertreten sind. Gleiches muss entsprechend auch für eine paritätische Besetzung der Jagdkommission bzw. des Amtes für Jagd und Fischerei gelten.
- 213 Dies gilt zumindest dann, wenn nicht eine Interessengruppe strukturell dominiert. Zwar lassen sich die Jäger und Tierschützer wohl einigermassen klar den Jagdbefürwortern und Jagdkritikern zuordnen. Dasselbe gilt jedoch nicht für die Nichtjäger. Die Nichtjäger sind vielmehr mit Bezug auf die Jagd zunächst als neutral zu betrachten. Aus der Tatsache, dass jemand nicht Jäger ist, lässt sich jedenfalls nicht ableiten, dass er oder sie der Jagd gegenüber kritisch eingestellt ist. Es ist zudem auch in anderen Bereichen gang und gäbe, dass zwei gegensätzliche Interessengruppen durch neutrale Personen ergänzt werden.
- 214 Zusammengefasst ist die paritätische bzw. tripartite Besetzung von Behörden – auch mit Entscheidkompetenzen – mit dem in Art. 29 Abs. 1 BV niedergelegten Anspruch auf eine unbefangene Verwaltung vereinbar.

### **3. Paritätische Besetzung der Jagdkommission insbesondere**

- 215 Die *Jagdkommission* hat die Aufgabe, das Departement und die Regierung in allen wichtigen Fragen des Jagdwesens zu beraten (Art. 40 Abs. 2 KJG). Dass der Gesetzgeber über die Besetzung solcher Kommissionen Vorschriften aufstellt, ist üblich und grundsätzlich nicht problematisch.
- 216 Gemäss geltendem Reglement ist die Stellungnahme der Jagdkommission vor der Verschiedung folgender Sachgeschäfte einzuholen: Erlass oder Anpassung wichtiger Bestimmungen des kantonalen Jagdrechtes (Jagdgesetz, Jagdverordnungen, Jagdbetriebsvorschriften); Genehmigung der Abschusspläne; Bezeichnung von Wildschutzgebieten; Genehmigung von Hegegesuchen. Die jährlichen Hegeabrechnungen sind der Kommission zur Kenntnisnahme vorzulegen.
- 217 Sie ist damit überwiegend ein politisches Beratungsgremium. Teilweise nimmt sie dagegen auch zu Einzelmaßnahmen Stellung (Abschusspläne, Hegegesuche, Wildschutzgebiete).
- 218 Die paritätische Besetzung von behördensexternen Kommissionen ist in vielen Bereichen üblich und unter dem Aspekt der Unabhängigkeit nicht problematisch (vgl. vorstehend Rz. 210 ff.). Aufgrund der Tatsache, dass die Jagdkommission regelmässig als Kollegialorgan in voller Besetzung tagt, ist die paritätische Vertretung ein geeignetes Mittel, um bei einzelnen Entscheidungen/Empfehlungen die verschiedenen Interessen auszugleichen einzufliessen zu lassen.
- 219 Sie wirft aufgrund der nebenamtlich ausgeübten Ämter auch personalrechtlich keine Probleme auf.

220 Das Begehrten ist deshalb mit Bezug auf die Jagdkommission mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

#### **4. Paritätische Besetzung des Amtes insbesondere**

##### **a) Vorbemerkungen**

221 Die paritätische Besetzung eines Amtes (d.h. einer Einheit der kantonalen Zentralverwaltung) ist zwar unüblich, jedoch nicht per se ausgeschlossen.

222 Im Gegensatz zu einer Kommission, wo die paritätische Besetzung einer Kommission in praktischer Hinsicht kaum Schwierigkeiten bereitet und an vielen Stellen anzutreffen ist, gestaltet sich die praktische Umsetzung bei einer Verwaltungseinheit aber schwieriger. Probleme ergeben sich daraus, weil ein Amt selbst hierarchisch gegliedert und überdies in die kantonale Verwaltung eingegliedert ist.

223 Die paritätische Besetzung ändert nichts daran, dass die politische Verantwortung für die Jagdpolitik beim Grossen Rat und bei der Regierung und beim Bau-, Verkehrs und Forstdepartement liegt. Es widerspricht überdies dem Wesen einer Vollzugsbehörde – wie einem kantonalen Amt – eine gewisse politische Haltung als Anstellungsvoraussetzung vorauszusetzen. Die öffentliche Verwaltung soll vielmehr den öffentlichen Interessen als Ganzes verpflichtet sein.

224 Zwar widerspricht eine spezifische Organisationsvorschrift für eine bestimmte Verwaltungseinheit nicht dem Prinzip der Gewaltenteilung, solange der Gesetzgeber der Regierung bloss generell-abstrakte Vorschriften macht, wie die Stellen in einem gewissen Amt zu besetzen sind. Nach der Kantonsverfassung ist die Organisationskompetenz der Regierung für die Verwaltung nur „im Rahmen des kantonalen Rechts“ gegeben (Art. 43 Abs. 2 KV).

##### **b) Bedeutung der Parität bei einem Amt (Verwaltungseinheit)**

225 Der Ausdruck der paritätischen Vertretung ist im Bundesrecht gängig<sup>133</sup> und meint immer, dass im betroffenen Organ eine gleiche Anzahl von Vertretern von zwei Gruppen mit gegensätzlichen Interessen (typischerweise Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder Mieter und Vermieter) vertreten sein müssen.

226 Zwar betreffen die genannten Vorschriften meistens Kollegialorgane wie eine Aufsichtskommission, einen Verwaltungsrat oder den Spruchkörper eines Kollegialgerichts und nicht eine Verwaltungseinheit wie ein Amt. Bei einer Verwaltungseinheit ist es üblicher von einer Quote (z.B. Geschlechterquote) zu sprechen.

---

<sup>133</sup> Z.B. Art. 2 Abs. 1 Verordnung über das paritätische Organ des Vorsorgewerks Bund (SR 172.222.141), Art. 200 ZPO, Art. 9 PUBLICA-Gesetz (SR 172.222.1), Art. 51 Abs. 1 BVG, Art. 63 Abs. 1 UVG.

<sup>227</sup> Die Initiative ist damit so zu verstehen, dass im Amt für Jagd und Fischerei eine gleiche Anzahl von Jägern, Nichtjägern und Tierschützern verlangt wird, wobei die berechtigten Gruppen – wie vorstehend ausgeführt<sup>134</sup> – vom Gesetzgeber im Rahmen des Umsetzungsverfahrens zu definieren sind, da der Wortlaut der Initiative verschiedene Auslegungen zulässt. Nach dem klaren Wortlaut des Begehrens bezieht sich die Parität auf das Amt als Ganzes und nicht etwa bloss auf die Leitungsebene oder den Vorsteher oder die Vorsteherin.

**c) Diskriminierungsverbot**

**i) Grundsätzliches**

<sup>228</sup> Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand aufgrund seiner weltanschaulichen oder politischen Überzeugung diskriminiert werden. Eine Ungleichbehandlung aufgrund eines verpönten Merkmals ist jedoch (ausnahmsweise) gerechtfertigt, wenn sie sich dennoch als sachlich begründet und als verhältnismässig erweist.<sup>135</sup>

<sup>229</sup> Im Gegensatz zu der Jagdkommission, deren Mitgliedschaft ein Nebenamt ist, handelt es sich bei den Angestellten des Amtes für Jagd und Fischerei um hauptberufliche öffentliche Angestellte.

<sup>230</sup> Nach der Rechtsprechung darf niemand allein wegen seiner politischen oder weltanschaulichen Haltung oder wegen der Zugehörigkeit zu einem Verein oder einer Partei von einem öffentlichen Amt ausgeschlossen werden. Ein solcher Entscheid wurde in der Rechtsprechung als willkürlich bezeichnet und könnte auch weitere Grundrechte (Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit) verletzen.<sup>136</sup> Dies bedeutet nach der Rechtsprechung jedoch nicht, dass auf die politische und weltanschauliche Haltung eines Bewerbers überhaupt nicht abgestellt werden dürfte. Eine Berücksichtigung dieser Faktoren muss jedenfalls dann zulässig sein, wenn sie auch bei objektiver Betrachtung für die Eignung zu einem bestimmten Amt von Belang sind.<sup>137</sup> Dies ist bei den genannten paritätischen besetzten Aufsichtskommissionen der Fall.

<sup>231</sup> Einstellungsentscheide im öffentlichen Dienst, welche auf die politische Ansicht eines Bewerbers oder einer Bewerberin abstellen, sind demnach unter dem Aspekt des Diskriminierungsverbots zu prüfen.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Rz. 176 ff.

<sup>135</sup> BGE 131 II 393, E. 7.2 f.

<sup>136</sup> AVGE 1992, 550, E. 4c.

<sup>137</sup> A.a.O.

<sup>138</sup> Bernhard Waldmann, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Diskriminierungsverbote einerseits und der Rechtslage in den USA, in Deutschland, Frankreich sowie im europäischen Gemeinschaftsrecht anderseits, Bern 2003, S. 632.

- 232 Die Anknüpfung an die Eigenschaften „Jäger“, „Nicht-Jäger“ und „Tierschützer“ könnte eine Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV darstellen.
- 233 In der Folge ist deshalb zu prüfen, ob eine verpönte Anknüpfung vorliegt und, bejahendfalls, ob diese Anknüpfung gerechtfertigt werden kann.

## ii) Anknüpfung an ein diskriminierendes Kriterium

- 234 Die „weltanschauliche oder politische Überzeugung“ ist ein nach Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Kriterium. Als Schutzobjekte werden dabei nicht nur politische Meinungen, sondern auch allgemeine Äusserungen von Empfindungen im Alltagsleben oder die kritische Auseinandersetzung mit anderen Ansichten erfasst.<sup>139</sup>
- 235 Vorliegend wird einerseits an die Eigenschaft „Jäger“ bzw. „Nichtjäger“ und andererseits an die Eigenschaft „Tierschützer“ angeknüpft. Die Tatsache, ob jemand Jäger oder Jägerin ist oder nicht, ist zunächst keine weltanschauliche Auffassung. Die Initianten führen zur Begründung auf dem Unterschriftenbogen jedoch an, es gehe darum, „den Schutz und die ethische Auffassung der Bevölkerung [zur] Jagd angemessen vertreten zu können.“ Aus diesem Zusammenhang wird unseres Erachtens klar, dass die Initiative darauf abzielt, gewisse weltanschauliche bzw. politische Auffassungen im Amt für Jagd und Fischerei vertreten zu haben. Noch klarer wird dies beim Kriterium der Tierschützer. Das Begehr, Tierschützer im Amt vertreten zu haben, zielt auf die Vertretung einer gewissen politischen Auffassung im Amt ab.
- 236 *Daraus ergibt sich unseres Erachtens, dass das Initiativbegehen im Kern die Anstellung im Amt für Jagd und Fischerei von weltanschaulichen Kriterien abhängig machen will.* Es ist dabei nicht erheblich, dass sowohl Jagdbefürworter als auch Jagdgegner vertreten sein sollen. Das Erfordernis der Parität wird dazu führen, dass regelmäßig die eine oder andere Gruppe untervertreten sein wird und damit die jeweils andere Gruppe in einem konkreten Bewerbungsverfahren ausgeschlossen werden müsste, ansonsten die Parität nicht mehr gewährleistet wäre. Wenn ein gewisses Amt nur noch von Personen besetzt werden könnte, die sich entweder als „Tierschützer“, „Jäger“ oder „Nichtjäger“ kategorisieren lassen, würde dies die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung, die zur Jagd eine differenzierte Haltung hat und sich nicht schubladisieren lassen will, von einer Stelle im betreffenden Amt ausschliessen.
- 237 Es ist demnach zu prüfen, ob die verpönte Anknüpfung an das Kriterium der weltanschaulichen oder politischen Überzeugung gerechtfertigt werden kann.

---

<sup>139</sup> Bernhard Waldmann, a.a.O.

### iii) Unverhältnismässigkeit der Massnahme

- 238 Die *Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal* kann gerechtfertigt werden, wenn sie sachlich begründet und verhältnismässig ist.<sup>140</sup>
- 239 Das Bundesgericht hatte dem diskriminierenden Charakter von Anstellungskriterien und deren Rechtfertigung insbesondere im Zusammenhang mit Massnahmen der Frauenförderung zu beurteilen. Das Geschlecht ist gleichermassen wie die weltanschaulichen oder politischen Überzeugung ein nach Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Anknüpfungskriterium.
- 240 In BGE 131 II 361<sup>141</sup> hatte das Bundesgericht die Verfassungsmässigkeit einer ausgeschriebenen Professur zu beurteilen, für die sich ausschliesslich Frauen bewerben konnten.
- 241 Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit unterschied das Bundesgericht zwischen flexiblen Quoten, bei denen Frauen mit Qualifikationen, die gleich oder gleichwertig wie diejenigen der Männer sind, den Vorrang erhalten, und starren Quoten, bei denen Frauen unabhängig von ihrer Qualifikation allein wegen ihres Geschlechts bevorzugt werden (E. 5.3).
- 242 Das Bundesgericht wandte auf die Massnahme einen *strikten Verhältnismässigkeitstest* an. Demnach sind Massnahmen zur Förderung der beruflichen Chancen von Frauen, die sich gegenüber Männern diskriminierend auswirkt, nur zulässig:
- wenn sie geeignet sind, den beabsichtigten Zweck zu erreichen, d.h. die tatsächliche Gleichstellung zu erreichen (*Geeignetheit*);
  - wenn sie das am wenigsten einschneidende Mittel darstellen, um zu diesem Ziel zu gelangen, insbesondere bezüglich der Situation der Männer oder anderer in ihren Grundrechten ebenfalls berührten Personen (*Erforderlichkeit*); und
  - wenn sie als vernünftige Massnahme erscheinen, den beabsichtigten Zweck angesichts der auf dem Spiele stehenden Interessen zu erreichen (*Verhältnismässigkeit im engeren*; E. 5.4).
- 243 Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass *strikte Quotenregelungen, die an verpönte (diskriminierende) Kriterien anknüpfen, angesichts der Schwere der Verletzung des formellen Diskriminierungsverbots aufgrund des Geschlechts kaum zulässig sein können* (E. 5.4).
- 244 Eine Massnahme, die an ein im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Kriterium anknüpfend Parität absolut und unbedingt durchsetzen will, wird daher regelmässig unverhältnismässig und daher diskriminierend sein. Die Rechtfertigung scheitert in solchen Fällen.
- 245 Aufgrund dieses Massstabs ist die Verhältnismässigkeit des vorliegenden Begehrens zu beurteilen:

---

<sup>140</sup> BGE 131 II 393, E. 7.2 f.

<sup>141</sup> BGE 131 II 361 = Pra 95 (2006) Nr. 53.

- 246 *Definition der Geeignetheit.* Die *Geeignetheit* erfordert, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels überhaupt dienlich und zwecktauglich ist. Ungeeignet ist eine Massnahme erst dann, wenn sie am Ziel geradezu vorbeischiesst, das heisst keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Ziels sogar erschwert oder verhindert; zu prüfen ist somit die sog. Zwecktauglichkeit oder eben die Eignung einer Massnahme.<sup>142</sup>
- 247 *Analyse.* Ob die vorliegende Massnahme im Hinblick auf das erklärte Ziel im Amt für Jagd und Fischerei eine „ausgewogenere“ Jagdpolitik zu erreichen, als geeignet betrachten kann, muss als fraglich bezeichnet werden. Das Amt ist Teil der hierarchisch organisierten kantonalen Verwaltung. Die Leitplanken der Jagdpolitik werden deshalb durch den Grossen Rat, die Regierung und das zuständigen Departement festgelegt. Die Regierung steht der Verwaltung von Verfassungs wegen vor (Art. 43 Abs. 1 KV). Die ist Ausdruck des demokratischen Prinzips. Den übergeordneten Stellen in der Verwaltung kommt gegenüber den untergeordneten Stellen ein umfassendes Weisungsrecht zu. Die gleichmässige Vertretung von Jagdkritikern und Jagdbefürwortern im Amt ändert daran nichts. Immerhin ist nicht auszuschliessen, dass eine ausgewogenere personelle Besetzung des Amtes faktisch dennoch einen gewissen Einfluss auf die Jagdpolitik hat. Die Massnahme ist deshalb wohl nicht schlechthin ungeeignet, wenn ihre Eignung auch zweifelhaft ist.
- 248 *Definition der Erforderlichkeit.* Die *Erforderlichkeit* einer Massnahme ist gegeben, wenn auch mit einer für die Entscheidadressaten weniger einschneidenden Massnahme der angestrebte Erfolg erreicht werden kann bzw. wenn sie in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgeht. Es ist das mildestmögliche Mittel zu ergreifen, welches hinsichtlich der Zielerreichung ebenso wirksam wie die anvisierte Massnahme ist.<sup>143</sup>
- 249 *Analyse.* Wenn die Initianten offenbar die vom Amt für Jagd und Fischerei verfolgte Politik für zu jagdfreundlich halten, können sie auf dem Weg der Volksinitiative (was sie ja auch beabsichtigen) oder allenfalls durch die Wahl eines entsprechenden Grossen Rats bzw. einer entsprechenden Regierung die Politik in diesem Gebiet ändern. Dieser Weg ist zweifellos geeigneter, die Jagdpolitik zu ändern.
- 250 Fraglich ist überdies, ob die *strikte* Parität angesichts des hierarchischen Aufbaus der Verwaltung erforderlich ist. Die Besetzung des Amtes für Jagd und Fischerei unterscheidet sich in dieser Hinsicht von der Jagdkommission. Die Jagdkommission tagt, verhandelt und entscheidet in der Regel in Vollbesetzung; in einer solchen Konstellation kann die Parität grundsätzlich wirksam sein. Dagegen nehmen im Amt einzelne Angestellte alleine oder in wechselnder Zusammenarbeit gewisse Aufgaben wahr. Die Politik des Amtes wird aber nicht durch eine Abstimmung aller Angestellten des Amtes festgelegt. Eine Verwaltungseinheit ist

---

<sup>142</sup> BGE 136 I 1, E. 4.3.2.

<sup>143</sup> BGE 136 I 29, E. 4.5.

nicht basisdemokratisch ausgestaltet. Das Amt ist in die Verwaltung eingegliedert, wobei die Regierung von Verfassungs wegen der Verwaltung vorsteht (Art. 43 Abs. 1 KV). Das bedeutet, dass wichtige Entscheide regelmässig vom Grossen Rat, der Regierung oder dem zuständigen Departement gefällt werden. Daran kann das Begehren nichts ändern, denn die politische Verantwortung für das Amt trägt die Regierung aufgrund der Verfassung.

- 251 Kollegialorgane wie die paritätische Schlichtungsbehörde in Miet- und Pachtsachen und eine Verwaltungseinheit wie das Amt für Jagd und Fischerei unterscheiden sich grundsätzlich. In ersterem garantiert ein exakt zahlenmässig ausgeglichenes Organ ausgewogene Debatten und Entscheidungen, während eine Verwaltungseinheit in die hierarchische organisierte Verwaltung eingegliedert bleibt und die politischen Entscheidungen nicht von der exakten zahlenmässigen Zusammensetzung des Amtes abhängen. 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.
- 252 In diesem Kontext ist die paritätische Besetzung des Amtes *keine* erforderliche Massnahme, um eine (im Sinne der Initianten) ausgewogene Jagdpolitik zu gewährleisten. Eine weniger einschneidende Regel, die bloss fordert, Jagdkritiker seien im Amt für Jagd und Fischerei ebenfalls zu berücksichtigen, wäre deshalb gleichermaßen geeignet.
- 253 *Definition der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn.* Die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn ist gegeben, wenn ein vernünftiges (ausgewogenes) Verhältnis zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung<sup>144</sup> bzw. zwischen dem angestrebten Ziel und der Wirkung besteht.<sup>145</sup>
- 254 *Analyse.* Angesichts der fraglichen Geeignetheit und der fehlenden Erforderlichkeit der Massnahme und der vorzitierten Rechtsprechung zur Zulässigkeit strikter Geschlechterquoten ist die Verhältnismässigkeit des Begehrens zu verneinen.
- 255 Damit verstösst die von der Initiative geforderte strikte Parität zwischen den genannten Interessengruppen in einem kantonalen Amt gegen übergeordnetes Recht.
- 256 Diese Schlussfolgerung wird durch BGE 138 I 217 gestützt. Diesem Entscheid lag die Praxis des Luzerner Regierungsrats zugrunde, dass amtliche Verteidiger aufgrund eines Parteienproporzies ernannt wurden. Das Bundesgericht führte dazu Folgendes aus:

„Für das Mandat der amtlichen Verteidigung ist bedeutsam, dass der Bewerber das Handwerkszeug eines Verteidigers beherrscht beziehungsweise über spezifische berufliche Erfahrung

<sup>144</sup> Bundesverwaltungsgericht, 28. Januar 2011, C-2482/2009, E. 8.2.

<sup>145</sup> BGE 137 I 31, E. 7.5.2.

*verfügt. (...). Hingegen ist das Kriterium der Parteizugehörigkeit hinsichtlich der Wahl amtlicher Verteidiger sachfremd. Es ist insbesondere nicht einzusehen, weshalb sich in der Gruppe der vom Regierungsrat gewählten amtlichen Verteidiger gewissermassen die gesellschaftlichen bzw. gesellschaftspolitischen Kräfte widerspiegeln müssen, ganz abgesehen davon, dass die amtlichen Verteidiger ohnehin nicht als Gruppe agieren, sondern im jeweils konkreten Fall als Einzelpersonen tätig werden. Im Unterschied zu Richtern haben amtliche Verteidiger nicht die Aufgabe und die Kompetenz, staatliche Entscheide zu fällen. Entscheidend ist, ob ein Anwalt Gewähr dafür bietet, den an das Mandat der amtlichen Verteidigung gestellten Erwartungen gerecht zu werden. Dies hat mit seiner partei- beziehungsweise gesellschaftspolitischen Ausrichtung nichts zu tun. Infolgedessen stellt die Abbildung des Parteiproportzes kein öffentliches Interesse dar, das vorliegend eine Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte. Die Benachteiligung parteiungebundener Anwälte ist diskriminierend und verletzt Art. 8 Abs. 2 BV.“<sup>146</sup>*

- 257 Auch eine Anstellung im Amt für Jagd und Fischerei setzt in erster Linie Sachkompetenz und nicht eine bestimmte gesellschaftspolitische Ausrichtung voraus. Zwar findet die Arbeit in einem kantonalen Amt in einem politischen Umfeld statt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die politischen Entscheide nicht auf Amtsebene gefällt (schon gar nicht vom einzelnen Mitarbeiter) und eine Besetzung eines Amtes nach ideologischen Kriterien diskriminierend ist.
- 258 Zudem treten – wie vorstehend bereits ausgeführt – auch die Angestellten des Amts für Jagd und Fischerei nicht als Gruppe in Erscheinung, sondern vollziehen innerhalb der gesetzlichen und politischen Leitplanken das Jagtrecht; eine insgesamt paritätische Besetzung des Amtes garantiert deshalb keine im Einzelfall ausgewogene Entscheidung.
- 259 Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass eine Kündigung aufgrund der Mitgliedschaft in einer missliebigen politischen Partei zumindest im privaten Arbeitsrecht als missbräuchlich gilt (Art. 336 Abs. 1 lit. b OR).<sup>147</sup> Nichts anderes kann im öffentlichen Personalrecht gelten. Gänzlich ausgeschlossen wäre es deshalb, zur Herstellung der Parität Angestellte mit (zu) jagdfreundlicher Gesinnung zu entlassen.
- 260 Im Ergebnis ist eine Benachteiligung von Personen, die sich keiner der Gruppen Jäger, Nichtjäger und Tierschützer zuordnen lassen (wollen), demnach ebenfalls diskriminierend und

---

<sup>146</sup> BGE 138 I 217, E. 3.3.5.

<sup>147</sup> Ullin Streiff/Adrian von Kaenel/Roger Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. Aufl., Zürich 2012, Art. 336c N 6.

unverhältnismässig und verletzt Art. 8 Abs. 2 BV. 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 erforderliche Massnahme ist, um eine ausgewogene Politik zu erreichen, ist die Massnahme mit Bezug auf das Amt für Jagd und Fischerei *offensichtlich bundesrechtswidrig*.

**iv) Alternative verfassungskonforme Auslegung möglich?**

- 261 Allenfalls denkbar wäre, die Vollzugsaufgaben im Jagdbereich in eine öffentlich-rechtliche Anstalt auszugliedern. Es könnte gesetzlich vorgesehen werden, dass der (nicht hauptamtliche) Aufsichts- oder Verwaltungsrat einer solchen Anstalt paritätisch besetzt werden muss. Eine solche Lösung wurde zum Beispiel für die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) gewählt, deren Verwaltungsrat aus je 16 Vertretern der bei der SUVA versicherten Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie 8 Vertretern des Bundes besteht (Art. 63 Abs. 1 UVG).
- 262 Nach der Rechtsprechung sind kantonale Volksinitiativen mittels verfassungs- und bundesrechtskonformer Auslegung vor Ungültigkeit zu bewahren. 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.<sup>148</sup>
- 263 Eine solche Auslegung des Begehrens – die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt – ginge unseres Erachtens weit über das von der Initiative Geforderte hinaus und ist vom Wortlaut der Initiative nicht mehr gedeckt. Die Errichtung einer dezentralisierten Verwaltungseinheit erscheint im Initiativtext nicht einmal ansatzweise; vielmehr ist ausdrücklich von einem Amt die Rede. Auch bezieht sich der Text der Initiative auf das ganze Amt und nicht etwa nur auf die Leitungsebene.

**5. Fazit**

- 264 Das Begehr ist entweder so zu verstehen, dass eine Parität zwischen den Gruppen 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.
- 265 Es ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar, dass das Gesetz die paritätische Besetzung einer beratenden Kommission vorschreibt.
- 266 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: Die geforderte strikte Parität zwischen

---

<sup>148</sup> Vorstehend, Rz. 46.

Jägern, Nichtjägern und Tierschützern knüpft an das verpönte Kriterium der weltanschaulichen oder politischen Überzeugung an. In einem hierarchisch gegliederten Amt unter der politischen Verantwortung der Regierung ist diese Massnahme weder notwendig noch zielführend im Hinblick auf das Ziel, eine (in den Augen der Initianten) ausgewogenere Jagdpolitik herbeizuführen. Es wären Massnahmen verfügbar, die das Ziel effektiver erreichen würden (einerseits Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Jagd, Wahl eines anderen Grossen Rates oder einer anderen Regierung, anderseits anstatt strikter Parität eine blass angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Gruppen innerhalb einer Bandbreite) und gleichzeitig den diskriminierungsfreien Zugang zu Stellen im Amt für Jagd und Fischerei nicht in Frage stellen würden.

- 267 Bei einer ausführenden Verwaltungseinheit sind rein weltanschauliche Kriterien bei der Personalauswahl nicht sachgerecht.
- 268 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, verstösst die Massnahme offensichtlich gegen Art. 8 Abs. 2 BV.
- 269 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 liegt jedoch auch bei einer sehr extensiven verfassungskonformen Auslegung vom Wortlaut der Initiative nicht mehr gedeckt.
- 270 Die Zulässigkeit der Teilungsgültigerklärung ausschliesslich mit Bezug auf das Amt für Jagd und Fischerei wird nachstehend unter IV.A abgehandelt.

#### F. Ziff. 6

*„Bei der Ausübung der Jagd gelten die Blutalkoholgrenzen gemäss der Strassenverkehrsgesetzgebung.“*

- 271 Viele Jägerinnen und Jäger werden zumindest einen Teil der Anreise mit dem eigenen PKW bewerkstelligen, sodass die Blutalkoholgrenzwerte bei der Jagd bereits jetzt faktisch relevant sind.
- 272 Gemäss Art. 3 Abs. 2 JSG bestimmen die Kantone die Voraussetzungen für die Jagdberechtigung und sind für die Aufsicht zuständig. Das JSG geht davon aus, dass weiterhin eine kantonale Hoheit über das Jagdregal besteht.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> BBl 1987 III 1197 ff., 1201

- <sup>273</sup> Ein Kanton darf deshalb Vorschriften über den Konsum von Alkohol während der Jagd erlassen. Im Erfordernis eines sicheren Umgangs mit Schusswaffen und in Anliegen des Tier- schutzes können hinreichende sachliche Gründe erblickt werden, die eine solche Regelung als sachlich begründet erscheinen lassen.
- <sup>274</sup> Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung schliesst das Grundrecht der persönlichen Frei- heit (Art. 10 Abs. 2 BV) jedoch nicht den Schutz jeglicher auch noch so unbedeutender Wahl- und Bestimmungsmöglichkeit des Menschen ein; sie deckt nur alle Freiheiten, die elemen- tare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen.<sup>150</sup> Das Bundesgericht entschied entsprechend, dass es nicht gegen die persönliche Freiheit verstosse, den Handel von halb- automatischen Gewehren der Bewilligungspflicht zu unterstellen.<sup>151</sup>
- <sup>275</sup> Es ist demnach davon auszugehen, dass gesetzlich festgelegte Blutalkoholgrenzwerte bei der Ausübung der Jagd keine grundrechtlich geschützten Positionen berühren und insoweit keine Probleme aufwerfen.
- <sup>276</sup> Ein Verweis auf die diesbezüglichen Vorschriften für den Strassenverkehr ist rechtstechnisch unseres Erachtens zulässig (dynamische Verweisung), selbst wenn die Vorschriften strafbe- wehrt sind. Auch Art. 91 Strassenverkehrsgesetz (SVG)<sup>152</sup> stellt eine Zu widerhandlung gegen Alkoholgrenzwerte zunächst abstrakt unter Strafe, während sich die konkreten Grenzwerte aus einer Verordnung der Bundesversammlung ergeben.<sup>153</sup> Wie die Verweisung im Einzelnen umzusetzen ist, kann aufgrund der Form einer allgemeinen Anregung hier offen bleiben.

## G. Ziff. 7

*„Die Jagdeignung und Treffsicherheit sind periodisch zu überprüfen (ana- log zur Fahreignung im Strassenverkehr). Ab 2016 darf nur bleifreie Mu- nition verwendet werden.“*

### 1. Periodische Prüfung der Jagdeignung

- <sup>277</sup> Die Jagdberechtigung wird gemäss Art. 4 Abs. 2 JSG von den Kantonen Bewerbern erteilt, die in einer vom Kanton festgelegten Prüfung nachweisen, dass sie über die erforderlichen Kenntnisse verfügen.
- <sup>278</sup> Daraus lässt sich nicht ableiten, dass der Kanton die Eignung nur einmal prüfen darf und die Jagdberechtigung unbefristet ausgestellt werden müsste. Vielmehr 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.

<sup>150</sup> BGE 114 Ia 286, E. 6a.

<sup>151</sup> BGE 114 Ia 286.

<sup>152</sup> SR 741.01

<sup>153</sup> Verordnung der Bundesversammlung über Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr, SR 741.13.

279 Unseres Erachtens ist die Regelung deshalb rechtlich nicht zu beanstanden.

## 2. Verbot von Bleimunition

- 280 Das Verbot der Bleimunition ist in zeitlicher Hinsicht, d.h. bis im Jahr 2016, nicht durchführbar, da bei einer Annahme die Revision des Jagdgesetzes in dieser kurzen Frist nicht durchführbar sein dürfte. Dies macht die Initiative in diesem Punkt nach der Rechtsprechung jedoch *nicht* undurchführbar.
- 281 Kann der zeitliche Rahmen nicht eingehalten werden, so gelten solche Begehren nach der Rechtsprechung in der Regel trotzdem nicht als undurchführbar.<sup>154</sup> In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips wird normalerweise davon ausgegangen, dass es den Initianten nicht vorrangig um die genaue Einhaltung der Frist, sondern primär um die Massnahme oder Regelung in möglichst nützlicher Frist geht. Die Fristsetzung wird deshalb als eine *blosse Ordnungsfrist* angesehen.<sup>155</sup>
- 282 Wie bereits ausgeführt wurde, sind die Kantone bundesrechtlich befugt, einzelne Hilfsmittel für die Jagd, wie zum Beispiel Bleimunition, zu verbieten (Art. 2 Abs. 3 JSV).
- 283 Gleichzeitig verlangt Art. 2 Abs. 2<sup>bis</sup> JSV eine kantonale Regelung der Feuerwaffen, die eine *tierschutzgerechte* Jagd gewährleistet.
- 284 Art. 13 Abs. 1 lit. a KJG lässt für die Hoch- und Steinwildjagd Büchsen mit einem Kugellauf ohne Magazin mit einem Kaliber von mindestens 10,2 mm zu. Momentan ist gemäss Auskunft des Auftraggebers keine Munition mit diesem Kaliber auf dem Markt, die zuverlässig und vor allem bezüglich der Tötungswirkung befriedigend wäre. Gerade Letzteres muss aber tierschutzrechtlich gefordert werden und ist damit vom Bundesrecht vorgegeben. So verbietet Art. 16 Abs. 2 lit. a Tierschutzverordnung<sup>156</sup> das Töten von Tieren auf qualvolle Art ausdrücklich.
- 285 Andererseits verwendet die kantonale Wildhut seit 2014 bleifreie Munition, allerdings mit kleinerem Kaliber. Daraus ergibt sich, dass eine tierschutzkonforme Umsetzung mit bleifreier Munition grundsätzlich möglich wäre. Da die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung abgefasst ist, ist es nicht ausgeschlossen, dass das KJG zur Umsetzung der Initiative in weiteren Punkten angepasst werden muss und bspw. ein anderes Kaliber vorgeschrieben werden müsste. Die Initiative verlangt mit anderen Worten nicht, dass das momentan vorgeschriebene Kaliber von mindestens 10,2 mm (Art. 13 Abs. 1 lit. a KJG) beibehalten wird.

---

<sup>154</sup> Bundesgericht, 19. Februar 1975, ZBl 1975, 387.

<sup>155</sup> Hangartner/Kley (Anm. 2), Rz. 2121.

<sup>156</sup> SR 455.1.

- 286 Auch die Wildhut setzt in besonderen Situationen, so etwa bei Wildunfällen auf der Strasse oder in Siedlungsnahe, aus Sicherheitsgründen (Querschläger bzw. Splitterbildung der bleifreien Geschosse) weiterhin bleihaltige Munition ein.
- 287 Die Form der allgemeinen Anregung schliesst unseres Erachtens aber nicht aus, dass unter besonderen Umständen weiterhin bleihaltige Munition verwendet werden darf. Entsprechende Ausnahmen wären im Fall der Annahme der Initiative in der Ausführungsgesetzgebung vorzusehen.
- 288 Ein Verbot der Verwendung bleihaltiger Munition bei der Bündner Jagd verletzt zudem unseres Erachtens keine Grundrechte. Zwar kann ein Verbot der Verwendung eines Erzeugnisses erheblichen Einfluss auf das Verhalten der Verbraucher haben. Dies berührt im Prinzip die gewerbsmässig ausgeübte privatwirtschaftliche Tätigkeit der Hersteller dieser Munition<sup>157</sup> und könnte somit prinzipiell in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit fallen. Allerdings sprechen gewichtige öffentliche Interessen des Umweltschutzes für ein Verbot der bleihaltigen Munition. Auf der anderen Seite ist nicht ersichtlich, dass die betroffenen Hersteller ihre Produktion nicht anpassen könnten. Auch bislang ist nur äusserst spezifische Munition für die Jagd zugelassen. In Anbetracht dessen muss eine Änderung der Vorschriften über die zulässige Munition auf der Bündner Jagd vor dem Hintergrund verbesserter bleifreier Munition zulässig sein. Ein derartiges Verbot ist deshalb unseres Erachtens verhältnismässig.
- 289 Ähnlich wie auch die Einführung von Blutalkoholgrenzwerten bei der Ausübung der Jagd nicht vom Schutzbereich der persönlichen Freiheit erfasst wird, schützen die Grundrechte auch keine Ausübung der Jagd mit einer bestimmten Munition. Auch in dieser Hinsicht ist das Begehrungen deshalb im Einklang mit dem übergeordneten Recht.
- 290 Zusammengefasst ist die tierschutzgerechte Umsetzung dieses Begehrungs in naher Zukunft voraussichtlich möglich. Die Tatsache, dass die von der Initiative vorgesehene Frist nicht eingehalten werden kann, führt nicht zur Ungültigkeit der Initiative wegen Undurchführbarkeit, da es sich um eine reine (zeitliche) Ordnungsfrist handelt.
- 291 Wäre die Umsetzung des Begehrungs 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.

## H. Ziff. 8

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

---

<sup>157</sup> Vgl. etwa BGE 132 I 282, E. 3.2; für diese Auffassung auch ausdrücklich der Europäische Gerichtshof mit Bezug auf ein Verwendungsverbot für gewisse Autoanhänger als faktische Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit: EuGH, 10. Februar 2009, C-110/05, Kommission / Italien, EU:C:2009:66, Rz. 56 ff.

## 1. Jagdteilnahmeverbot für Kinder bis 12 Jahre

- 292 Einerseits könnte das Jagdteilnahmeverbot in das verfassungsrechtlich garantierte Recht der Eltern, ihre Kinder zu erziehen, eingreifen.
- 293 Art. 14 BV garantiert auch das Recht der Eltern, ihre Kinder nach ihren Vorstellungen zu erziehen.<sup>158</sup> Ob Altersverbote für gewisse Tätigkeiten den Schutzbereich von Art. 14 BV tangieren, muss als nicht restlos geklärt bezeichnet werden. Art. 14 BV richtet sich nach der Lehre aber v.a. gegen gewisse Gesellschaftsformen, in denen der Staat vollständig die Verantwortung für die Erziehung der Kinder übernimmt.<sup>159</sup>
- 294 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht die Erziehungsbefugnis der Eltern in bestimmten Grenzen unter dem Vorbehalt des öffentlichen Rechts.<sup>160</sup> Eine zahnmedizinische Zwangsbehandlung für Schüler im Kanton Freiburg wurde entsprechend als grundrechtskompatibel beurteilt, auch wenn sie das elterliche Erziehungsrecht tangierte.<sup>161</sup>
- 295 Wenn sich die Schutzrechte der Kinder und Jugendlichen sowie die Freiheits- und Erziehungsrechte der Eltern gegenüberstehen, hat der Gesetzgeber eine Interessenabwägung vorzunehmen,<sup>162</sup> was impliziert, dass Gerichte nur mit einer gewissen Zurückhaltung in diese Abwägung eingreifen dürfen.
- 296 Durch die Initiative würde das Recht der Eltern eingeschränkt, ihre Kinder auf die Jagd mitzunehmen bzw. Kinder auf die Jagd mitgehen zu lassen und ihnen dadurch ein gewisses Verständnis der Natur zu vermitteln. Dem Gesetzgeber kommt aber diesbezüglich ein Ermessen zu, dass er unseres Erachtens nicht überschreitet, wenn er die Jagdteilnahme aus Gründen des Jugendschutzes verbietet.
- 297 Andererseits sind minderjährige Personen aus eigenem Recht Träger aller Grundrechte.<sup>163</sup> Ein Verbot der Jagdteilnahme könnte allenfalls das Grundrecht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) tangieren. Nach der Rechtsprechung gehört allerdings weder die Haltung von Haustieren<sup>164</sup> noch die Möglichkeit, mit Spielapparaten um Geld zu spielen, zu den elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung, die durch das Grundrecht der persönlichen Freiheit geschützt ist.<sup>165</sup>

---

<sup>158</sup> Ruth Reusser, in: Bernhard Ehrenzeller et al., Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2. Aufl. Zürich 2008, 2. Aufl., Art. 14 N 32.

<sup>159</sup> A.a.O.

<sup>160</sup> BGE 117 Ia 27.

<sup>161</sup> BGE 118 Ia 427.

<sup>162</sup> Laura Bucher, Die Rechtsstellung der Jugendlichen im öffentlichen Recht, ZStÖR Nr. 211, S. 102.

<sup>163</sup> Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013, § 5 II.3.

<sup>164</sup> Bundesgericht, 5. Oktober 1977, P.23/1977, publ. in: ZBl 79/1978 S. 34 f.

<sup>165</sup> BGE 120 Ia 126, E. 7.

- 298 Das Verbot für Kinder unter 12 Jahren an der Jagd teilzunehmen entspricht den genannten Fällen wertungsmässig und ist deshalb gleichermaßen nicht grundrechtlich geschützt. Es ist demnach zulässig.

## 2. Verbot der schulischen Jagdmotivation

- 299 Die Initiative zielt mit diesem Begehr darauf ab, den Lehrplan der Schule gegenüber der Jagd kritisch auszustalten und den Lehrpersonen zu verbieten, die Schülerinnen und Schüler zur Jagd zu motivieren. Das Begehr strebt eine objektive Information der Schülerinnen und Schüler über die Jagd an.
- 300 Der Lehrplan ist grundsätzlich eine Kompetenz der Kantone, wurde aber durch Konkordate teilweise harmonisiert.
- 301 Gemäss Art. 89 Abs. 1 KV beruht der Unterricht an den öffentlichen Schulen auf einer christlich-humanistischen Grundlage. Er soll konfessionell und politisch neutral und von Toleranz geprägt sein.
- 302 Es ist nicht ersichtlich, dass die Initiative gegen diese Vorschrift verstossen würde, oder dass diese Initiative bundes- oder konkordatsrechtlichen Lehrplanvorgaben widersprechen würde.
- 303 Schliesslich kann sich eine Lehrperson gegenüber dem Staat nicht auf seine Meinungsfreiheit berufen, um Inhalte zu vermitteln, die der Gesetzgeber aus Gründen des Jüngschutzes gerade nicht vermitteln will.
- 304 Das Begehr steht demnach im Einklang mit dem übergeordneten Recht.

## I. Ziff. 9

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

- 305 Es geht in diesem Begehr ausschliesslich um Massnamen bei ausserordentlichen Schäden, die durch die Wildhut zu ergreifen sind. Dagegen geht es nicht um die Bestandesregulierung durch die Jägerschaft im Rahmen der Jagdausübung.
- 306 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).<sup>166</sup> Dabei dürfen nur Jagdberechtigte und Aufsichtsorgane mit der Durchführung dieser Massnahmen beauftragt werden.<sup>167</sup> Zur Anordnung dieser Einzelmassnahmen gemäss Art. 12 Abs. 2 JSG hat das Bundesgericht Folgendes erwogen:

*„Eine Massnahme kann nur als Ausnahme im Sinne von Art. 12 Abs. 2 JSG qualifiziert werden, wenn sie sich einzig auf abgesonderte und einzelne Tiere bezieht. Es ist daran zu erinnern, dass nach dem Willen des Gesetzgebers umso strengere Voraussetzungen gelten müssen, wenn das betroffene Tier zu einer geschützten und nicht zu einer jagdbaren Art gehört. Das Bundesamt für Umwelt ist der Ansicht, dass sich eine ausserordentliche Massnahme nicht auf mehr als ungefähr 10% des fortpflanzungsfähigen Bestandes einer bestimmten Art beziehen darf. Diese Begrenzung, die übrigens nicht einer Weisung des Bundesamtes entspricht, hat keinen absoluten Charakter. Es handelt sich um eine blosse Größenordnung, die auf jeden Fall bei einer geschützten Art indessen als Richtwert dienen kann.“<sup>168</sup>*

- 307 Damit sind 10% des fortpflanzungsfähigen Bestandes einer bestimmten jagdbaren oder geschützten Art ein Richtwert dafür, was noch als Einzelmassnahme i.S.v. Art. 12 Abs. 2 JSG qualifiziert werden kann.
- 308 Art. 12 Abs. 2 JSG ermächtigt die Kantone aber zunächst blos zur Durchführung solcher Einzelmassnahmen. Eine Pflicht zur Durchführung solcher Massnahmen lässt sich Art. 12 Abs. 2 JSG zunächst nicht entnehmen.
- 309 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.
- 310 Zu klären ist, ob der kantonale Gesetzgeber das weite Ermessen, welches das Bundesrecht den Kantonen in dieser Hinsicht einräumt, einschränken darf. Die Rechtsprechung zeigt, dass der Bundesgesetzgeber eher befürchtete, die Kantone würden Art. 12 Abs. 2 JSG zu weit auslegen.

---

<sup>166</sup> Art. 12 Abs. 2 Satz 1 JSG.

<sup>167</sup> Art. 12 Abs. 2 Satz 2 JSG.

<sup>168</sup> BGE 136 II 101, E. 5.5 = Pra 99 (2010) Nr. 94.

- 311 Die Behörde hat das ihr eingeräumte Ermessen pflichtgemäß auszuüben.<sup>169</sup> Das Ermessen dient der Einzelfallgerechtigkeit.<sup>170</sup> Ihren Entscheid hat die Behörde daher vor dem Hintergrund von Verfassungsgrundsätzen, wie der Rechtsgleichheit, der Verhältnismäßigkeit, der Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen und dem Willkürverbot, auszufallen und zu begründen. Darüber hinaus sind auch Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten.<sup>171</sup>
- 312 Vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Bejagungspflichten kann sich das Ermessen im Einzelfall deshalb auf null reduzieren, wenn nur durch eine Einzelmaßnahme i.S.v. Art. 12 Abs. 2 JSG den bundesrechtlichen Schutzpflichten gegenüber Wald und Landschaft nachgekommen werden kann.
- 313 Gerade in einem solchen Fall, wo andere Massnahmen nicht zielführend sind, erlaubt es aber Ziff. 9 weiterhin, Einzelmaßnahmen anzurufen. 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.
- 314 Dies widerspricht unseres Erachtens dem Bundesrecht nicht und lässt sich bundesrechtskonform umsetzen.

---

<sup>169</sup> A.a.O.

<sup>170</sup> BVGE 2011/11, E. 3.3.

<sup>171</sup> A.a.O.

## IV. Teilungsgültigkeit und Genehmigung durch den Bund

### A. Teilungsgültigkeit

- 315 Die vorangehende Untersuchung zeigt, dass einige der Begehren ganz oder teilweise gegen das übergeordnete Recht verstossen und deshalb ungültig sind. Es ist demnach zu klären, ob die Initiative ganz oder nur teilweise ungültig zu erklären ist.
- 316 Eine blosse Teilungsgültigerklärung ist nach Art. 14 Abs. 2 KV möglich, falls dadurch der Wille der Initiantinnen und Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage ein sinnvolles Ganzes ergibt. Dies entspricht der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts.
- 317 Die Grundsätze der bundesgerichtlichen Rechtsprechung werden regelmässig wie folgt zusammengefasst:

*„Im Fall von Teilungsgültigkeit gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, die Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird.“<sup>172</sup>*

- 318 Die zentrale Voraussetzung ist demnach das erstgenannte Kriterium, der hypothetische Wille der Unterzeichner. Das zweite (der verbleibende Teil ist nicht von untergeordneter Bedeutung) und das dritte Element (der verbleibende Teil ergibt noch ein sinnvolles Ganzes) dienen als mögliche Anhaltspunkte für den Willen der Unterzeichner. Teilweise bezieht sich das Bundesgericht anstatt auf den Willen der „Unterzeichner“ auf jenen der „Initianten“, womit offenbar ausschliesslich die Urheber der Initiative (die Mitglieder des Initiativkomitees) gemeint sind.<sup>173</sup>
- 319 Nach der Rechtsprechung muss die Ungültigkeit eines Teils der Initiative nur dann die Ungültigkeit der ganzen Initiative nach sich ziehen, wenn der Wortlaut nicht gekürzt werden kann, ohne dass der Sinn der Initiative verfremdet wird.<sup>174</sup>
- 320 Eine Verfremdung des Sinns der Initiative lag zum Beispiel vor, bei einer Initiative, die verlangte, dass ein gewisses Grundstück „Eigentum der Gemeinde bleibt und der Bevölkerung

---

<sup>172</sup> So etwa BGE 125 I 21, E. 7b.

<sup>173</sup> Daniel Moeckli, Die Teilungsgültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, ZBl 115/2014, S. 579 ff.

<sup>174</sup> BGE 128 I 190, E. 6.

zugänglich gemacht werden soll“, nachdem das fragliche Grundstück bereits in der Zwischenzeit verkauft worden war und die Initiative insofern undurchführbar war.<sup>175</sup> Das Bundesgericht erwog Folgendes:

*„Daraus ergibt sich klar, dass der Schutz des Gutes und der öffentliche Zugang als direkte Konsequenz aus dem Erhalt des Grundstücks im Eigentum der Gemeinde dargestellt werden, so dass das Begehr der Initiative als Einheit verstanden werden muss. Vom Augenblick an, da das Grundstück in Privatbesitz übergegangen ist, erfordert der Schutz des Orts und dessen Öffnung für die Bevölkerung nicht nur die Erhaltung des status quo, sondern es werden eine ganze Reihe von zusätzlichen Massnahmen notwendig sein. Es kann sich sicher nicht darum handeln, wie es die Beschwerdegegner vermuten, den Kauf rückgängig zu machen, da der Teil des Initiativtextes bezüglich des Erhalts des Eigentums am Grundstück aufgehoben worden war. Wie das Verfassungsgericht hervorhebt, würde es demgegenüber bedeuten, dass die Gemeinde den Schutz des Grundstücks mit Massnahmen der Raumplanung sicherzustellen hätte, und um den Zugang zu Park und Gebäuden garantieren zu können, zu einer materiellen und formellen Enteignung schreiten müsste.“*

*Auf jeden Fall handelt es sich um Massnahmen, die ursprünglich nicht vorgesehen waren, und von deren Notwendigkeit sich die Unterzeichner der Initiative kein Bild machen konnten. Die Teilungsgültigerklärung, die sich aus dem angefochtenen Entscheid ergibt, hat somit nicht nur eine einfache Reduzierung des Ge- genstands der Initiative zur Folge (...), sondern eine wesentliche Änderung desselben; sie bewirkt eine Entfremdung des ursprünglichen Vorhabens.“<sup>176</sup>*

321 Anders urteilte das Bundesgericht im Fall einer Urner Initiative, welche verschiedene Massnahmen zur Förderung der Frauen in politischen Gremien vorsah, von denen sich jedoch einige als unverhältnismässig erwiesen:

*„Im vorliegenden Fall zielen alle von der Initiative vorgesehene Massnahmen darauf ab, die Repräsentation der Frauen im Landrat sowie in Behörden und Kommissionen zu erhöhen.“*

<sup>175</sup> BGE 134 I 172 = Pra 97 (2008) Nr. 127.

<sup>176</sup> A.a.O., E. 2.2.

*Auch ohne die vorgesehenen Quoten bei Volkswahlen von Behörden und Kommissionen sowie bei Landratswahlen in Gemeinden mit nur zwei Sitzen erscheinen die verbleibenden Massnahmen geeignet, zur Verwirklichung der politischen Gleichstellung der Frauen im Kanton beizutragen. Sie sind auch keineswegs von nur untergeordneter Bedeutung. (...) Unter diesen Umständen ist die Initiative als teilweise gültig zu betrachten und hätte vom Landrat in diesem Umfang zur Abstimmung gebracht werden müssen.“<sup>177</sup>*

- 322 Dabei ist anzumerken, dass die Begehren, die ungültig erklärt wurden, die am weitreichendsten waren und den grössten Einfluss gehabt hätten (insbesondere Geschlechterparität im Kantonsparlament).
- 323 Die Möglichkeit einer nur teilweisen Ungültigerklärung der Initiative ist im Lichte der diskutierten Rechtsprechung zu beurteilen.
- 324 Gültig sind auf jeden Fall folgende Begehren der Initiative:
  - Ziff. 2 (Verbot der Pass- und Fallenjagd)
  - Ziff. 3 (Verbot der Vogeljagd)
  - Ziff. 4 (generelle Winterruhe ab 1. November mit Bezug auf alle Wildtiere, ausser dem Rothirsch)
  - Ziff. 5 (paritätische Besetzung der Jagdkommission)
  - Ziff. 6 (Blutalkoholgrenzwerte)
  - Ziff. 7 (periodische Überprüfung Jagdeignung und Treffsicherheit sowie Verbot bleihaltiger Munition)
  - Ziff. 8 (Verbot der Mitnahme von Kinder unter 12 Jahren auf die Jagd sowie Verbot der schulischen Jagdmotivation)
  - Ziff. 9 (restriktive Anwendung von Einzelmassnahmen durch die Wildhut bei ausserordentlichen Schäden)
- 325 Ungültig sind folgende Begehren:
  - Ziff. 1 (Schutz von trächtigen, führenden Hirschkuhen und trächtigen, führenden Rehgeissen und ihren Jungen)
  - Ziff. 4 (generelle Winterruhe ab 1. November mit Bezug auf den Rothirsch)
  - Ziff. 5 (paritätische Besetzung des Amtes für Jagd und Fischerei)
- 326 Unseres Erachtens sind zwar zentrale Elemente der Volksinitiative ungültig. Im Sinne der vorstehend diskutierten Rechtsprechung lässt sich Folgendes festhalten: Die verbleibenden Begehren sind einerseits auch für sich geeignet, Wesentliches zu einer „naturverträglichen

---

<sup>177</sup> BGE 125 I 21, E. 7b.

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.

- 327 Gesonderter Diskussion bedarf Ziff. 4 der Initiative. Diese Bestimmung ist ausschliesslich mit Bezug auf den Rothirsch nicht bundesrechtskonform umsetzbar, sie wäre im Übrigen aber gültig. Unseres Erachtens ist eine blosse Teilungültigerklärung in diesem Fall unbedingt angezeigt: Das Begehr ist in seinem überwiegenden Teil (mit Bezug auf alle erfassten Tiere, ausser einer Tierart) gültig und bewirkt auch mit der Ausnahme des Rothirsches eine wesentliche Änderung gegenüber dem Status quo. Ziff. 4 ist deshalb auch in seiner reduzierten Form geeignet, einen wirksamen Beitrag zum Anliegen der Initianten zu leisten.
- 328 Dasselbe Problem stellt sich bei Ziff. 5 der Initiative: Dort ist nur die paritätische Besetzung des Amtes für Jagd und Fischerei offensichtlich bundesrechtswidrig, dagegen ist die paritätische Besetzung der Jagdkommission zulässig. Letzteres hat eine eigenständige Bedeutung und kann für sich genommen einen Beitrag zum Anliegen der Initianten leisten. Deshalb ist auch in diesem Fall eine Teilungültigerklärung möglich.
- 329 Eine teilweise Ungültigerklärung ist deshalb möglich; eine vollständige Ungültigerklärung wäre unverhältnismässig.

## B. Genehmigung durch den Bund

- 330 Gemäss Art. 25 Abs. 2 JSG bedürfen die kantonalen Ausführungsbestimmungen zur Verlängerung der Schonzeiten und zur 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.
- 331 Demnach wäre für die Ausführungsbestimmungen zu folgenden Ziffern der Initiative eine Genehmigung des Bundes notwendig:
- Ziff. 1: Die Massnahme hat den Schutz der Muttertiere und Jungtiere zum Gegenstand (Art. 7 Abs. 5 JSG);
  - Ziff. 3: Das Verbot der Vogeljagd ist eine Einschränkung der Liste der jagdbaren Tiere (Art. 5 Abs. 4 JSG);
  - Ziff. 4: Das Verbot der Winterjagd führt zu einer Verlängerung der Schonzeiten (Art. 5 Abs. 4 JSG).
- 332 Die eidgenössische Genehmigung eines kantonalen Erlasses schliesst dessen nochmalige Überprüfung in einem abstrakten Normenkontrollverfahren vor den zuständigen kantonalen

und eidgenössischen Rechtsmittelinstanzen nicht aus;<sup>178</sup> sie ist mit anderen Worten nicht endgültig und bindet insbesondere Gerichte nicht.

- 333 Die Genehmigung ist jedoch nicht für eine Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung notwendig, sondern erst – im Falle der Annahme – für deren konkrete Umsetzung im Gesetz. Dies ergibt sich aus Art. 27k RVOV, wonach explizit Gesetze und Verordnungen genehmigt werden müssen. Es geht damit um Erlasse, die mit der Verabschiedung angewendet werden können. Dies tritt bei einer als allgemeine Anregung zum Erlass oder zur Abänderung eines Gesetzes formulierten Volksinitiative nicht zu, zumal bei der Umsetzung oftmals erhebliche Handlungsspielräume eröffnet werden.
- 334 In nichtstreitigen Fällen erteilen die Departemente die Genehmigung. In streitigen Fällen entscheidet der Bundesrat.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> BGE 103 Ia 130.

<sup>179</sup> Art. 61b Abs. 2 bzw. 3 RVOG.

## V. Zusammenfassende Beantwortung der Frage

335 Folgende Begehren sind *offensichtlich bundesrechtswidrig*:

- Ziff. 1 (Verstoss gegen Art. 1 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 3 Abs. 1JSG, Art. 27 Abs. 2 Satz 1 WaG, Art. 20 Abs. 1 WaG sowie Art. 25 Abs. 1 JSG und Art. 50 WaG);
- Ziff. 4 mit Bezug auf den Rothirsch (Verstoss gegen Art. 1 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 3 Abs. 1JSG, Art. 27 Abs. 2 Satz 1 WaG, Art. 20 Abs. 1 WaG sowie Art. 25 Abs. 1 JSG und Art. 50 WaG);
- Ziff. 5 mit Bezug auf das Amt für Jagd und Fischerei (Verstoss gegen Art. 8 Abs. 2 BV).

336 Im Übrigen ist die Initiative gültig und kann in diesem Umfang als teilgültig erklärt werden.



Tomas Poledna



Samuel Schweizer

## VI. Verzeichnisse

### A. Literatur

Auer Andreas/Müller Markus/Schindler Benjamin, VwVG-Kommentar, Zürich 2008

Bucher Laura, Die Rechtsstellung der Jugendlichen im öffentlichen Recht, ZStÖR Nr. 211

Caviezel Ivo, Die Volksinitiative – im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss. Fribourg 1990

Ehrenzeller Bernhard et al., Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008

Ehrenzeller Bernard, Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule, St. Gallen 2014, abrufbar unter <http://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/Dokumente%202014/GutachtenEhrenzellerFinal.pdf>

Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, 2. Aufl., Bern 1997

Kiener Regina/Kälin Walter, Grundrechte, 2. Aufl. 2013

Kölz Alfred, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl. 1982, S. 2 ff.

Moeckli Daniel, Die Teilungsgültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, ZBl 115/2014, S. 579 ff.

Nay Giusep, Der Wille der Stimmbürger, NZZ Nr. 284 06.12.2013

Odermatt Luzius, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, AJP 1996, S. 710 ff.

Poledna Tomas, Gutachten zur Sonderjagdinitiative vom 5. Mai 2014

Robin Klaus, Wildbiologisches Gutachten vom 26. Februar 2014

Streiff Ullin/von Kaenel Adrian/Rudolph Roger, Arbeitsvertrag, 7. Aufl., Zürich 2012

Waldmann Bernhard, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Diskriminierungsverbote einerseits

und der Rechtslage in den USA, in Deutschland, Frankreich sowie im europäischen Gemeinschaftsrecht anderseits, Bern 2003

Tschannen Pierre, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 103/2002, S. 2 ff.

## B. Materialien

Abschussplan Hirsch- und Rehwild Herbstjagd 2014, verfügbar unter <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ajf/aktuelles/Newsdokumente/SJ2014-AP.pdf>

Botschaft zum Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, BBl 1983 II 1197 ff., 1199

Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 173 ff., 200

Bündner Jagd unter Beschuss, TA vom 10.10.2014, abrufbar unter <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Buendner-Jagd-unter-Beschuss/story/30724429>

Jagdbetriebsvorschriften 2014

Pro Natura Standpunkt Naturschutz und Jagd, abrufbar unter: [http://www.pronatura.ch/jagd?file=tl\\_files/dokumente\\_de/9\\_wildcard\\_de/pro%20natura%20standpunkte/Pro%20Natura%20Standpunkt%20Jagd.pdf](http://www.pronatura.ch/jagd?file=tl_files/dokumente_de/9_wildcard_de/pro%20natura%20standpunkte/Pro%20Natura%20Standpunkt%20Jagd.pdf)

Positionspapier „Tierschutz und Jagd“ des Schweizerischen Tierschutzverbands, S. 1, abrufbar unter: [http://www.tierschutz.com/wildtiere/docs/pdf/positionspapier\\_tierschutz\\_jagd.pdf](http://www.tierschutz.com/wildtiere/docs/pdf/positionspapier_tierschutz_jagd.pdf)

Stellungnahme Georg Brosi/Hannes Jenny vom 21. Januar 2015

**C. Erlasse**

BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

JSG Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986, SR 922.0

JSV Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988, SR 922.01

KJG Kantonales Jagdgesetz, BR 740.00

KJV Kantonale Jagdverordnung, BR 740.010

RVOG Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010

SVG Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR 741.01

WaG Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991, SR 921.0