



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 13/2015–2016

Inhalt	Seite
16. Kantonale Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd»	907

Inhaltsverzeichnis

16.	Kantonale Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd»	
A.	Die Initiative	907
	I. Allgemeine Bemerkungen	907
	II. Wortlaut der Initiative	908
	III. Zielsetzungen der Initiative	908
	IV. Zustandekommen, Fristen und weiteres Verfahren	909
	1. Zustandekommen der Initiative	909
	2. Fristen für die Behandlung der Initiative	909
	a) Regierung	909
	b) Grosser Rat	910
	c) Fristerstreckung	910
	3. Weiteres Vorgehen	911
B.	Gültigkeit kantonaler Gesetzesinitiativen	911
	I. Kantonales Initiativrecht	911
	II. Verwaltungsexterne Gutachten	912
C.	Einheit der Form und der Materie	913
	I. Einheit der Form	913
	II. Einheit der Materie	913
D.	Auslegung von Initiativen	915
E.	Massgebende Rechtsgrundlagen für die materielle Beurteilung der Gültigkeit der Initiative	916
	I. Jagdgesetzgebung des Bundes	916
	1. Bundesverfassung	916
	2. Bundesgesetzgebung über die Jagd	916
	II. Forstgesetzgebung des Bundes	919
	1. Bundesverfassung	919
	2. Bundesgesetzgebung über den Wald	920
	III. Diskriminierungsverbot	922
	IV. Vorgehen bei der Beurteilung der Initiativbegehren	922
F.	Prüfung und Beurteilung der einzelnen Initiativbegehren	923
	I. Initiativbegehren 1	923
	1. Wortlaut	923
		901

2. Auslegung des Initiativbegehrens	923
3. Begriff des trächtigen und führenden Tieres.....	923
4. Konsequenzen des Initiativbegehrens.....	924
4.1 Hirschwild	924
4.2 Rehwild	925
5. Verletzung von Bundesrecht.....	926
5.1 Eidgenössisches Jagdgesetz (JSG).....	926
5.2 Eidgenössisches Waldgesetz (WaG)	927
5.3 Ungültigkeit des Initiativbegehrens 1	928
6. Standpunkt der Regierung	928
II. Initiativbegehren 2	928
1. Wortlaut	928
2. Auslegung des Initiativbegehrens	928
3. Konsequenzen des Initiativbegehrens.....	929
4. Rechtmässigkeit der Initiativbegehren.....	929
4.1 Allgemeine Bemerkungen	929
4.2 Fallenjagd.....	929
4.3 Passjagd.....	930
5. Beurteilung der Initiativbegehren.....	930
5.1 Fallenjagd.....	930
5.2 Passjagd.....	931
6. Umsetzung bei einer Annahme der Initiative	931
7. Standpunkt der Regierung	931
III. Initiativbegehren 3	932
1. Wortlaut	932
2. Ziel des Initiativbegehrens	932
3. Konsequenzen des Initiativbegehrens.....	932
4. Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens.....	932
5. Beurteilung des Initiativbegehrens.....	933
6. Umsetzung bei einer Annahme der Initiative	934
7. Standpunkt der Regierung	934
IV. Initiativbegehren 4	934
1. Wortlaut.....	934
2. Vorbemerkungen	934
3. Auslegung des Initiativbegehrens	935
4. Konsequenzen des Initiativbegehrens in Bezug auf die Jagdzeiten.....	935
4.1 Ordentliche Jagd.....	935
4.2 Sonderjagd.....	936
4.3 Einzelmassnahmen.....	936

4.4	Ausweitung der Jagdzeiten innerhalb des von der Initiative gesteckten Rahmens	937
4.5	Schlussfolgerungen betreffend die Jagdzeiten	938
5.	Konsequenzen des Initiativbegehrens in Bezug auf die verschiedenen Wildarten	938
5.1	Rothirsch	938
5.2	Rehwild	939
6.	Rechtsfolgen	941
7.	Standpunkt der Regierung	942
8.	Umsetzung bei einer Annahme der Initiative	942
8.1	Jagdzeiten	942
8.2	Abschussregelung Rehwild	942
V.	Initiativbegehren 5	943
1.	Wortlaut	943
2.	Auslegung der Bestimmung	943
3.	Parität im Amt für Jagd und Fischerei	943
3.1	Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens	943
3.2	Rechtsfolgen	946
4.	Parität in der Jagdkommission	947
4.1	Zusammensetzung und Aufgaben der Jagd- kommission	947
4.2	Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens	947
4.3	Beurteilung des Initiativbegehrens	947
4.4	Umsetzung bei einer Annahme der Initiative	948
5.	Standpunkt der Regierung	948
VI.	Initiativbegehren 6	948
1.	Wortlaut	948
2.	Zielsetzung des Initiativbegehrens	948
3.	Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens	949
4.	Konsequenzen des Initiativbegehrens	949
5.	Beurteilung des Initiativbegehrens	951
6.	Umsetzung bei Annahme der Initiative	953
7.	Standpunkt der Regierung	953
VII.	Initiativbegehren 7	954
1.	Wortlaut	954
2.	Periodische Überprüfung der Jagdeignung und Treffsicherheit	954
2.1	Allgemeine Bemerkungen	954
2.2	Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens	954
2.3	Beurteilung des Initiativbegehrens	954
2.4	Rechtsfolgen	955

2.5	Umsetzung bei einer Annahme der Initiative	956
3.	Verwendung bleifreier Munition ab 2016	956
3.1	Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens.....	956
3.2	Beurteilung des Initiativbegehrens	956
3.3	Umsetzung bei einer Annahme der Initiative	957
4.	Standpunkt der Regierung	958
VIII.	Initiativbegehren 8.....	958
1.	Wortlaut.....	958
2.	Jagdteilnahmeverbot für Kinder bis 12 Jahre.....	958
2.1	Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens.....	958
2.2	Beurteilung des Initiativbegehrens	959
2.3	Umsetzung bei einer Annahme der Initiative	960
3.	Verbot der schulischen Jagdmotivation	960
3.1	Zielsetzung des Initiativbegehrens.....	960
3.2	Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens.....	961
3.3	Beurteilung des Initiativbegehrens	961
3.4	Umsetzung bei einer Annahme der Initiative	961
4.	Standpunkt der Regierung	962
IX.	Initiativbegehren 9	962
1.	Wortlaut.....	962
2.	Zielsetzung des Initiativbegehrens.....	962
3.	Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens.....	962
4.	Beurteilung des Initiativbegehrens.....	963
5.	Umsetzung bei einer Annahme der Initiative	964
6.	Standpunkt der Regierung	964
G.	Teilungültigkeit der Initiative	965
I.	Vorbemerkungen.....	965
II.	Voraussetzungen für eine Teilungültigerklärung	965
III.	Rechtliche Beurteilung	966
1.	Gültige Initiativbegehren.....	966
2.	Ungültige Initiativbegehren	967
IV.	Schlussfolgerungen.....	968
H.	Verzicht auf einen Gegenvorschlag	968
I.	Zeitgemässe Bündner Patentjagd.....	968
II.	Berücksichtigung von Initiativbegehren.....	968
III.	Jagdkritische Initiative	969

I.	Schlussbemerkungen	969
J.	Anträge	970
	Beschluss über die Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd»	972
	Conclus davart l'iniziativa dal pievel «Per ina chatscha etica che sa cumporta cun la natira»	974
	Decisione concernente l'iniziativa popolare «Per una caccia rispettosa della natura ed etica»	976
	Anhang	978
	Agiunta	979
	Appendice	980

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

16.

Kantonale Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd»

Chur, den 24. November 2015

Sehr geehrter Herr Standespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd».

A. Die Initiative

I. Allgemeine Bemerkungen

Am 26. August 2014 reichte eine Vertreterin des Initiativkomitees die Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» bei der Standeskanzlei ein. Die Gesetzesinitiative ist in Form der allgemeinen Anregung im Sinn von Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) abgefasst. Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen das Begehren, das kantonale Jagdgesetz entsprechend den nachfolgenden Ausführungen zu ändern.

II. Wortlaut der Initiative

Gegenstand der Initiative bilden die nachfolgenden Initiativbegehren:

1. *Trächtige, führende Hirschkühe sowie Rehgeissen und ihre Jungen sind generell zu schützen.*
2. *Fallen zum Töten und das Anfüttern von Tieren sind zu verbieten.*
3. *Alle nicht vom Bundesrecht geschützten Vögel sind nicht jagdbar.*
4. *Generelle Winterruhe für alle Wildtiere vom 1. November bis zum Beginn Hochjagd.*
5. *Im Amt für Jagd und Fischerei, sowie in der Jagdkommission müssen Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger paritätisch vertreten sein.*
6. *Bei der Ausübung der Jagd gelten die Blutalkoholgrenzen gemäss der Strassenverkehrsgesetzgebung.*
7. *Die Jagdeignung und Treffsicherheit sind periodisch zu überprüfen (analog zur Fahreignung im Strassenverkehr). Ab 2016 darf nur bleifreie Munition verwendet werden.*
8. *Kinder bis zu 12 Jahren dürfen nicht auf die Jagd mitgenommen werden und dürfen schulisch nicht zur Jagd motiviert werden.*
9. *Bei allen ausserordentlichen Schäden kann die Wildhut nur dann Regulierungen vornehmen, wenn alle anderen erdenklichen Schutzmassnahmen nicht zielführend sind.*

III. Zielsetzungen der Initiative

Die Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» zielt auf eine Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes (KJG; BR 740.000). Die einzelnen Initiativbegehren werden nachfolgend erläutert. Die Auslegung der Initiativbegehren erfolgt – soweit erforderlich – im Rahmen der rechtlichen Prüfung der einzelnen Initiativbegehren.

Die Initiative will trächtige und führende Hirschkühe und ihre Kälber generell schützen. Gleiches gilt für Rehgeissen und Rehkitze. Zudem sollen sämtliche Jagden nur noch in den Monaten September und Oktober stattfinden. Damit will die Initiative unter anderem die ersatzlose Abschaffung der Sonderjagd. Generell verboten werden sollen die Passjagd, die Fallenjagd sowie die Jagd auf Vögel.

In Bezug auf die Jagdausübung sollen laut Initiative die Blutalkoholgrenzwerte gemäss eidgenössischer Strassenverkehrsgesetzgebung gelten. Überdies sollen die Jagdeignung und die Treffsicherheit der Jägerinnen und Jäger periodisch überprüft werden. Ab 2016 soll laut Initiative überdies nur noch bleifreie Munition verwendet werden. Schliesslich sollen Kinder bis zu

12 Jahren nicht mehr auf die Jagd mitgenommen werden und auch schulisch nicht zur Jagd motiviert werden dürfen.

Mit Blick auf die Wildschadenverhütung soll die Wildhut laut Initiative bei allen ausserordentlichen Schäden nur dann Regulierungen vornehmen dürfen, wenn alle anderen erdenklichen Schutzmassnahmen nicht zielführend sind.

Im Amt für Jagd und Fischerei sowie in der Jagdkommission verlangt die Initiative eine Parität zwischen Tierschützern/Jägern einerseits sowie Nicht-jägern anderseits.

IV. Zustandekommen, Fristen und weiteres Verfahren

1. Zustandekommen der Initiative

Nach Ermittlung der Zahl der gültigen Unterschriften und Prüfung der weiteren formellen Voraussetzungen durch die Standeskanzlei stellte die Regierung mit Beschluss vom 9. September 2014 (Prot. Nr. 867) fest, dass die Volksinitiative gültig zustande gekommen ist. Die am 12. September 2013 im Kantonsamtsblatt veröffentlichte Volksinitiative war am 26. August 2014 innert der gemäss Art. 60 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100) vorgeschriebenen Jahresfrist eingereicht worden und überschritt mit 3250 gültigen Unterschriften das für eine Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes erforderliche Quorum von 3000 Unterschriften (Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 KV).

2. Fristen für die Behandlung der Initiative

a) Regierung

Die Regierung hat Volksinitiativen mit ihrer Botschaft gemäss Art. 68 GPR in der Regel innert Jahresfrist dem Grossen Rat zu unterbreiten. Die vorliegende Initiative ist am 26. August 2014 bei der Standeskanzlei eingereicht worden. Endtermin für die Verabschiedung der Botschaft durch die Regierung ist folglich der 26. August 2015. Diesbezüglich handelt es sich jedoch um eine Ordnungsfrist (Schuler Frank, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur, Glarus, Zürich 2006, Art. 15, Rz. 14).

Aufgrund der Rechtsnatur der genannten Frist kann diese mit Zustimmung der Präsidentenkonferenz des Grossen Rates erstreckt werden. Die Rechtsgrundlage, welche die Zuständigkeit der Präsidentenkonferenz begründet, bildet Art. 11 Abs. 4 lit. d der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO; BR 170.140; Schuler Frank, a.a.O., Art. 15, Rz. 20). Eine Fristerstreckung

ckung rechtfertigen können unter anderem die Einholung von Gutachten oder ein Gegenvorschlag (Schuler Frank, a.a.O., Art. 15, Rz. 21).

b) Grosser Rat

Der Grosse Rat hat gestützt auf Art. 15 Abs. 1 Satz 1 KV ebenfalls ein Jahr Zeit, die Initiative zu behandeln. Der Endtermin für die Behandlung dieses Sachgeschäfts im Grossen Rat ist folglich der 26. August 2016. Diese Jahresfrist beginnt mit der Verabschiedung der Botschaft durch die Regierung zu laufen. Massgebend für die Einhaltung der Jahresfrist ist sodann das Datum des Beschlusses des Grossen Rates und nicht das Datum der Volksabstimmung (vgl. zu dieser Thematik Schuler Frank, a.a.O., Art. 15, Rz. 14, Rz. 16 und Rz. 17).

Der Grosse Rat kann die Frist für die Behandlung einer Initiative gestützt auf Art. 15 Abs. 1 Satz 2 KV um sechs Monate verlängern. In diesem Fall ist die Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» innerhalb von zweieinhalb Jahren vom Grossen Rat zu behandeln. Die Initiative ist – wie erwähnt – am 26. August 2014 eingereicht worden. Der Endtermin für die Behandlung dieses Sachgeschäfts ist folglich bei Fristerstreckung der 26. Februar 2017. Als sachlicher Grund für eine Fristerstreckung wird unter anderem die Erarbeitung eines Gegenvorschlags betrachtet (Schuler Frank, a.a.O., Art. 15, Rz. 21). Notwendig für eine solche Fristerstreckung ist ein förmlicher Beschluss des Grossen Rates (Schuler Frank, a.a.O., Art. 15, Rz. 19).

Die maximale Frist der Regierung und des Grossen Rates von zweieinhalb Jahren für die Behandlung der Initiative darf nicht überschritten werden. Diese Frist darf aber zwischen der Regierung und dem Grossen Rat aufgeteilt werden (Schuler Frank, a.a.O., Art. 15, Rz. 14).

c) Fristerstreckung

Der Grosse Rat hat in der Juni-Session 2015 die Regierung beauftragt, die vorgesehene Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes beförderlich zu behandeln. Die Zielsetzung des Grossen Rates besteht darin, bereits die Hochjagd 2017 nach den neuen Bestimmungen durchzuführen (vgl. dazu GRP 2014/2015, S. 530 f., 835, 976 ff.).

Die Regierung beurteilt einzelne Begehren der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» als begründet. Im Rahmen der anstehenden Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes sollen diese Begehren im Sinn eines indirekten Gegenvorschlags zur Initiative in modifizierter Form ebenfalls im Gesetz einfließen. Die Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes und die kantonale Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» sind daher zwingend zu koordinieren.

Aufgrund dieser Sachlage hat die Präsidentenkonferenz des Grossen Rates mit Beschluss vom 26. August 2015 der Regierung die Frist für die Ver-

abschiedung der Botschaft um vier Monate, das heisst bis zum 26. Dezember 2015, erstreckt. Aus den nämlichen Überlegungen hat auch der Grosse Rat mit Beschluss vom 21. Oktober 2015 die Frist für die Behandlung der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» um sechs Monate, das heisst bis zum 26. Februar 2017, verlängert.

Bei dieser Terminplanung können sowohl die Volksinitiative als auch die Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative in der Oktober-Session 2016 behandelt werden. Mit der Ausdehnung der Hochjagd in den Oktober wird zudem der Auftrag von Grossrat Christian Kasper und Mitunterzeichnenden erfüllt. Damit wird aber auch ein Anliegen der Sonderjagdinitiative berücksichtigt (vgl. Botschaften der Regierung, Heft Nr. 6, S. 344; nachfolgend Botschaften 2014–2015).

3. Weiteres Vorgehen

Stimmt das Volk oder der Grosse Rat einer allgemein anregenden Initiative zu, hat die Regierung dem Grossen Rat innert einem Jahr seit der Zustimmung einen ausgearbeiteten Entwurf zu unterbreiten (Art. 71 Abs. 1 GPR). Stimmt der Grosse Rat dem Entwurf ohne direkten Gegenvorschlag zu, gilt dieser als eigener, dem Referendum unterstehender Beschluss (Art. 71 Abs. 2 GPR). Stimmt der Grosse Rat dem Entwurf zu und beschliesst gleichzeitig einen direkten Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung statt (Art. 71 Abs. 3 GPR). Lehnt der Grosse Rat den Entwurf ohne direkten Gegenvorschlag ab, findet ebenfalls eine Volksabstimmung statt (vgl. Art. 71 Abs. 4 GPR).

Die Initiative enthält die Klausel, wonach die Urheberinnen und Urheber (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (Art. 62 GPR).

B. Gültigkeit kantonaler Gesetzesinitiativen

I. Kantonales Initiativrecht

Aufgrund von Art. 14 Abs. 1 KV wird der Grosse Rat verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese gegebenenfalls für ganz oder teilweise ungültig zu erklären. Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonalrechtlichen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird (Schuler Frank, a.a.O., Art. 14, Rz. 4). Der Entscheid des Grossen Rates über die Gültigkeit beziehungsweise Teilungültigkeit einer Initiative ist an das Verwaltungsgericht weiterziehbar (Art. 14 Abs. 3 KV). Dessen Urteil wiederum ist beim Bundesgericht anfechtbar.

Die Ungültigkeitsgründe werden in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 bis 4 KV abschliessend aufgezählt. Die Initiative hat danach die **Einheit der Form** und der **Materie** zu wahren (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV). Das Gebot der Einheit der Form verlangt, dass ein Begehren entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht wird. Mischformen sind unzulässig, ausser das kantonale Recht sehe sie ausdrücklich vor, was für den Kanton Graubünden jedoch nicht zutrifft (Art. 13 KV). Eine Gesetzesinitiative hat sich demnach an eine dieser zwei Formen zu halten. Gemäss dem Grundsatz der Einheit der Materie darf ein Initiativbegehren nur eine Materie betreffen. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dieser Grundsatz soll die wichtige demokratische Willensbildung sicherstellen.

Weiter darf die Initiative nicht in **offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht** stehen (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV). Der Begriff «offensichtlich» zielt dabei nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern auf die Erkennbarkeit beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verstosses. Eine Initiative oder einzelne Initiativbegehren sind somit nur ungültig, wenn kein begründeter Zweifel an ihrer Widerrechtlichkeit besteht. Im Zweifelsfall – und bei unbestrittener Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht – ist die Initiative gültig (Schuler Frank, a.a.O., Art. 14, Rz. 50 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung).

Schliesslich muss die Initiative **durchführbar** sein (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV) und auf **Rückwirkungen** verzichten, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar sind (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV).

II. Verwaltungsexterne Gutachten

Nachdem verwaltungsinterne Abklärungen ergeben hatten, dass sich bei der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» bei einzelnen Initiativbegehren die Frage der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht stellt, liess das zuständige Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement ein verwaltungsexternes Rechtsgutachten und gleichzeitig auch ein wildtierbiologisches Gutachten erstellen. Damit sollte gewährleistet werden, dass die Frage der Rechtmässigkeit der Initiativbegehren aus der erforderlichen Distanz zur Sache und neutral begutachtet wird. Das Gutachten zur Gültigkeit der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» vom 18. März 2015 wurde von **Prof. Dr. Tomas Poledna**, Zürich, verfasst (nachfolgend Gutachten Poledna). Das Gutachten zu wildtierbiologischen Aspekten der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» vom 16. Februar 2015 ist von **Prof. Dr. Klaus Robin**, Uznach, erarbeitet worden (nachfolgend Gutachten Robin).

Der Rechtsgutachter wurde beauftragt, alle mit der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» relevanten Rechtsfragen juristisch zu klären. Demgegenüber wurde der Auftrag an den wildtierbiologischen Gutachter auf die Prüfung der wildbiologisch relevanten Fragen, das heisst der Initiativbegehren 1 und 4, eingeschränkt. Die wildbiologische Beurteilung ist in der Folge in das Rechtsgutachten eingeflossen und bei der Beantwortung der Frage nach der Zulässigkeit des Volksbegehrens im Rahmen der in Lehre und Rechtsprechung anerkannten Grundsätze vom Rechtsgutachter berücksichtigt worden.

Auf die Erwägungen und Schlussfolgerungen in den Gutachten wird – soweit erforderlich – nachfolgend eingegangen.

C. Einheit der Form und der Materie

I. Einheit der Form

Gemäss Lehre ist für die Bestimmung der Form einzig auf ein **formales Kriterium** abzustellen. Zu prüfen ist, ob der Initiativtext in einer endgültigen, vollziehbaren Form vorliegt und das Initiativbegehren unverändert vollzogen werden kann, das heisst der Text in fertig redigierter Form vorliegt. Kein Abgrenzungskriterium ist damit der materielle Konkretisierungsgrad (Gutachten Poledna, S. 8 f., Rz. 12).

Vorliegend führt keine Bestimmung der Initiative unmittelbar zum Erlass, zur Änderung oder zur Aufhebung des kantonalen Jagdgesetzes. Da demnach alle Bestimmungen der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» formell nicht ohne Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes vollzogen werden können, ist die Einheit der Form der als allgemeine Anregung eingereichten Initiative gewahrt (Gutachten Poledna, S. 9, Rz. 14).

II. Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie wird vom Bundesgericht aus Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) abgeleitet, welcher die «freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe» garantiert. Er gilt deshalb bereits von Bundesrechts wegen auch in kantonalen Angelegenheiten. In Graubünden ist dieser Grundsatz zudem positivrechtlich in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV verankert worden (Gutachten Poledna, S. 10, Rz. 18 mit weiteren Hinweisen).

Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt einerseits, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander

der zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, welche die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Sachfragen lassen. Umfasst eine Abstimmungsvorlage – wie im vorliegenden Fall – mehrere Sachfragen und Materien, müssen die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen, in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen (Gutachten Poledna, S. 10, Rz. 19).

Dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch sein. 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 nur auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern der Normtext ist nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen, und dieser muss auch der Sicht der politisch interessierten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Rechnung tragen. Dabei werden ausformulierte Initiativen strenger beurteilt als Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung. Allerdings dürfen bei der Einhaltung dieses Grundsatzes gemäss Rechtsprechung keine überspannten Forderungen gestellt werden (Gutachten Poledna, S. 10, Rz. 20 f. mit weiteren Hinweisen).

Die Initiativbegehren 1 bis 4 lassen sich als Varianten eines Themas problemlos als Einheit begreifen. Die Initiativbegehren 1 bis 4 verfolgen alle – wenn auch mit unterschiedlichen Mitteln – das Ziel, Wildtiere besser zu schützen. Gleiches gilt für die Initiativbegehren 6, 7 und 9. Damit bleiben noch das Initiativbegehren 5, nämlich die Frage der Reorganisation der Jagdverwaltung, und das Initiativbegehren 8, nämlich das Verbot, Kinder auf die Jagd mitzunehmen, und das Verbot der schulischen Motivation. Aus dem Kontext geht klar hervor, dass die letztgenannten Begehren allesamt bezwecken, eine (vermeintliche) Dominanz derjenigen Kreise in Politik und Gesellschaft zu brechen, welche der Jagd überwiegend positiv gegenüber stehen, und die Jagd damit mittelfristig (Reorganisation der Jagdverwaltung) und langfristig (weniger attraktive Jagd für künftige Generationen) restriktiver auszugestalten (Gutachten Poledna, S. 11 f., Rz. 25 ff. mit weiteren Hinweisen).

Angesichts der Rechtsprechung und der Tatsache, dass es sich um eine Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung handelt, ist der Schluss gerechtfertigt, dass sich bei der vorliegend zu prüfenden Initiative – wie von Gesetzes wegen erforderlich – eine zentrale Idee ausmachen lässt, nämlich die Jagd restriktiver zu gestalten. Wie die Initiative ausdrücklich verlangt, geht es darum, das kantonale Jagdgesetz im Sinn der Initiativbegehren anzupassen. Die Tatsache, dass es nur um eine Reform des kantonalen Jagdgesetzes geht, legt ebenfalls nahe, dass der nötige Sachzusammenhang gegeben ist. **Demzufolge erfüllt die Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie** (Gutachten Poledna, S. 12, Rz. 28).

D. Auslegung von Initiativen

Das Bundesgericht hat für die Auslegung von Initiativen Richtlinien aufgestellt, die vom Gedanken getragen sind, die Ungültigkeit nach Möglichkeit zu verhindern, um nicht übermässig in die politischen Rechte einzugreifen (vgl. dazu BGE 139 I 292). Grundsätzlich ist somit zunächst vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Volksinitiativen müssen deshalb wie Erlasse objektiv ausgelegt werden und dürfen nicht als subjektive Willenserklärung der Initiantinnen und Initianten verstanden werden. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens ist allerdings mitzuberbücksichtigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Begründung – wie bei der vorliegenden Initiative – auf dem Unterschriftenbogen angebracht worden ist. Subjektive Meinungsäusserungen, welche nachgeschoben werden, sind indessen für die Auslegung von Initiativen unerheblich, weil dadurch der Wille der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative verfälscht werden könnte. Zudem bleibt anzumerken, dass bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung der Auslegungsspielraum grösser ist als bei Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs (vgl. dazu Gutachten Poledna, S. 16 ff., Rz. 44 f. mit weiteren Hinweisen).

Wenn möglich, sind kantonale Volksinitiativen mittels verfassungs- und bundesrechtskonformer Auslegung vor Ungültigkeit zu bewahren. Ziel einer solchen Auslegung ist es, Ungültigkeitserklärungen nach Möglichkeit zu verhindern. Entscheidend ist, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn die Norm einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist, nicht aber wenn sie sich einer solchen Auslegung entzieht (Gutachten Poledna, S. 18 f., Rz. 46).

Aus dem Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts ergibt sich, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Sinn auszulegen hat und wenn möglich dem Volk unterbreiten muss. In seiner neueren Rechtsprechung hat das Bundesgericht dafür den Satz «in dubio pro populo» geprägt. Die Pflicht zur verfassungskonformen Auslegung ergibt sich aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Gutachten Poledna, S. 19, Rz. 47 mit weiteren Hinweisen).

Die vorstehend dargelegte Rechtsprechung des Bundesgerichts bildet nachfolgend – soweit erforderlich – die Grundlage für die Auslegung der Initiativbegehren.

E. Massgebende Rechtsgrundlagen für die materielle Beurteilung der Gültigkeit der Initiative

Die massgebenden Rechtsgrundlagen für die Beurteilung der Gültigkeit der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» sind im Wesentlichen im verwaltungsexternen Rechtsgutachten aufgeführt. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I. Jagdgesetzgebung des Bundes

1. Bundesverfassung

Der Bund legt gemäss Art. 79 BV Grundsätze fest über die Ausübung der Fischerei und der Jagd, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wildlebenden Säugetiere und der Vögel. Aufgrund dieser Verfassungsbestimmung hat der Bund im Jagdbereich eine blossе Grundsatz- oder Rahmenkompetenz. Der Vollzug der eidgenössischen Jagdgesetzgebung steht demnach grundsätzlich den Kantonen zu (Botschaften 2014–2015, S. 348).

2. Bundesgesetzgebung über die Jagd

Dank den strengen Schutzbestimmungen, die das Bundesgesetz und die kantonalen Jagdgesetze seit dem späten 19. Jahrhundert enthielten, und dank einem Gesinnungswandel in der Bevölkerung und Jägerschaft konnten sich die Wildbestände, die bei der Gründung des Bundesstaats auf einem Tiefpunkt angelangt waren, wieder erholen. In Graubünden setzte dieser Prozess bei Gämse, Hirsch und Steinbock deutlich schneller und erfolgreicher ein als in der übrigen Schweiz, aber auch mit negativen Folgen. Vor allem das Hirschwild war in Nordbünden bereits ab 1930 und im Einflussbereich des Nationalparks ab 1950 für grössere Konflikte mit seinem Lebensraum und anderen Landnutzern verantwortlich. Diese Konflikte waren zudem von Wintersterben begleitet. Die ursprünglich für die Bejagung des Gämswildes festgelegte Jagdzeit reichte nicht aus, um den Hirschbestand zu regulieren. Daher wurde 1940 die erste «Extra-Hirschjagd» im September durchgeführt. In den Jahren 1956 und 1957 fanden im Engadin erste Nachjagden im November und Dezember statt. Diese Massnahmen trafen auf grosse Opposition und wurden auch in den nationalen Medien thematisiert. In den Jahren 1958 bis 1971 fanden deshalb keine weiteren Sonderjagden mehr statt. Obwohl die Jägerzahl und der Hirschbestand in dieser Zeit stark anstiegen, stagnierte der Abschuss während der Hochjagd.

Die Forderung, das «Hirschproblem» einzig mit der Hochjagd zu lösen, führte in eine Sackgasse und der Winter 1969/70 offenbarte mit einem grossen Wintersterben in aller Deutlichkeit die Folgen dieser Fehlentwicklung. Obwohl diese Entwicklung auch in anderen Kantonsteilen gleich ablief, galt der Nationalpark als Hauptverursacher der Probleme. Ab 1972 wurden daher im Engadin erneut Sonderjagden zur Reduktion des Hirschbestandes durchgeführt. Ab 1975 wurden die erwähnten Konflikte im Rahmen des von Bund und Kanton finanzierten Forschungsprojektes «Proget d'ecologia» umfassend untersucht und sachgerechte Lösungen erarbeitet. Diese Erfahrungen und Forschungen prägten nachhaltig die Totalrevision des eidgenössischen Jagdgesetzes vom 20. Juni 1986 (JSG; SR 922.0). Seither kommt dem Problem der Wildschäden eine erhöhte Bedeutung zu. Gewisse Tierarten übernutzen nämlich ihren Lebensraum, was negative Auswirkungen auf Wald, Landwirtschaft und Artenvielfalt hat. Die Jagd, welche auf einer fundierten Planung beruht, kann und soll hier zum nötigen Ausgleich beitragen (vgl. auch Botschaften 2014–2015, S. 348 f.).

Art. 1 JSG bezweckt 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 auf ein tragbares Mass. Das Bundesgesetz bietet zwar wenig Anhaltspunkte, um das «tragbare Mass» zu quantifizieren. Durch die Verankerung dieses Gebots im Zweckartikel ist es zudem fraglich, ob es sich dabei überhaupt um ein justiziables Gebot handelt. Gemäss Botschaft des Bundesrates hat der Zweckartikel programmatischen Charakter, was gegen seine Justiziabilität spricht (BBl 1983, S. 1200). Klar ist indessen ungeachtet des programmatischen Charakters: Eine kantonale Regelung, die dazu führen würde, dass mit dem übergeordneten Recht ein **unauflösbarer Widerspruch** entsteht, ist bundesrechtswidrig. Deshalb wäre eine kantonale Regelung, die eine lenkende Einflussnahme auf die Vermeidung von Wildschäden mittels Jagd vollständig ausschliessen würde, mit Art. 1 JSG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 JSG nicht vereinbar. Aus Art. 3 Abs. 1 JSG ergeben sich weitere, klare Konturen für den kantonalen Gestaltungsspielraum (Gutachten Poledna, S. 24, Rz. 72 f.).

Art. 3 Abs. 1 JSG ist die zentrale bundesrechtliche Vorschrift, welche die Kantone zur **Regelung und Planung der Jagd** verpflichtet. Das Bundesgesetz stellt die Grundsätze auf, nach denen die Kantone die Jagd zu regeln haben. Der Sinn von Art. 3 Abs. 1 JSG, der einzig von der kantonalen Verpflichtung zur Jagdplanung spricht, ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der Regelung. Gemäss Botschaft des Bundesrates sollen die Kantone bei der Jagdplanung dafür sorgen, **dass eine artgemässe Verteilung der Alters- und Geschlechtsklassen sowie eine gute Kondition der Tiere erreicht werden**. Weiter soll sich die Planung an den örtlichen Verhältnissen und dem Aus-

mass der Wildschäden am Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen orientieren. Überdies ist den Bedürfnissen des Naturschutzes Rechnung zu tragen (BBl 1983, S. 1201 f.).

Aus Art. 3 Abs. 1 JSG lassen sich klare Anwendungsregeln für den kantonalen Gesetzgeber und den Vollzug des eidgenössischen Jagdgesetzes entnehmen. Demzufolge hat die Jagdplanung eine artgemässe Verteilung der Alters- und Geschlechterklassen zu gewährleisten und auf eine gute Kondition der Tiere zu zielen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zwischen der Populationsgrösse und der 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 wie etwa Wintersterben (Gutachten Poledna, S. 24, Rz. 74 f.; Botschaften 2014–2015, S. 349 f. mit weiteren Hinweisen).

Aus Art. 3 Abs. 1 JSG lässt sich ausserdem der Grundsatz der nachhaltigen Jagdplanung ableiten. Die Bejagung soll nicht in irgendeiner Art und Weise erfolgen, sondern «optimal». 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 soll einer Balance zwischen den zugänglichen Nahrungsressourcen und den Wildbeständen dienen, wobei die regional unterschiedlichen Verhältnisse berücksichtigt werden müssen. Dabei soll nicht ein bloss kurzfristiger Ausgleich oder eine Korrektur gesucht werden. Vielmehr ist die Jagdplanung mittel- und langfristig zu optimieren. Diese Jagdplanungsgrundsätze werden in der «Vollzugshilfe Wald und Jagd» des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) aus dem Jahr 2010 konkretisiert und bestätigt (Gutachten Poledna, S. 25, Rz. 78; Botschaften 2014–2015, S. 350 mit weiteren Hinweisen).

Die Kantone müssen darüber hinaus gemäss Art. 13 JSG den Schaden, den jagdbare Tiere am Wald, an landwirtschaftlichen Kulturen und an Nutztieren verursachen, angemessen entschädigen. Das Bundesgesetz geht gemäss Botschaft des Bundesrates vom Grundsatz aus, dass Verhüten besser als Vergüten ist (BBl 1983, S. 1211). Die subsidiäre Pflicht zu «angemessener» Entschädigung von Wildschäden gemäss Art. 13 JSG legt nahe, dass die Kantone einen gewissen Spielraum haben, inwiefern sie vergüten oder verhüten wollen. Die in Art. 13 JSG verankerte Pflicht zur Wildschadenverhütung durch eine wildbestandsregulierende Jagd ist in diesem Kontext zu sehen (Botschaften 2014–2015, S. 350).

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. Dabei dürfen nur Jagdberechtigte und Aufsichtsorgane mit der Durchführung dieser Massnahmen beauftragt werden. Als Richtwert hat das Bundesgericht eine Entnahme von zehn Prozent des fortpflanzungsfähigen Bestandes einer bestimmten Art festgelegt. Es müssen aber die anvisierten Tiere sein, die für den erheblichen Schaden verantwortlich sind (BGE 136 II 101). Art. 12 Abs. 2 JSG ist eine direkt anwendbare Norm des Bundesrechts und kann vom kantonalen Recht nicht verdrängt werden (Gutachten Poledna, S. 65 ff., Rz. 305 ff. mit weiteren Hinweisen).

Zusammenfassend ergibt sich, dass das eidgenössische Jagdgesetz kaum konkrete Bejagungspflichten vorsieht. Die Kantone müssen die Jagd planen und erhalten vom Bundesrecht dazu einige Kriterien. So schreibt das Bundesrecht vor, dass bei der **Jagdplanung die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen** sind. Ein bundesrechtskonformes Jagdsystem muss daher hinreichend auf die örtlichen Verhältnisse eingehen können. Zudem ist die kantonale Jagdplanung mit Bezug auf **konditionell gut aufgestellte Tierpopulationen** und hinsichtlich einer **artgerechten Alters- und Geschlechterverteilung** zu optimieren. Letzteres ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 1 Abs. 1 JSG im Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 1 JSG sowie der seitherigen Praxis, wie sie in der vorerwähnten «Vollzugshilfe Wald und Jagd» des BAFU Ausdruck findet. Wenig genau ist das Gesetz bezüglich des Schutzes vor Wildschäden. Insbesondere lässt es weitgehend offen, welche konkreten Massnahmen die Kantone zum Schutz vor Wildschäden treffen müssen und wann die Schäden als nicht mehr tragbar zu beurteilen sind (Botschaften 2014–2015, S. 351 mit weiteren Hinweisen).

II. Forstgesetzgebung des Bundes

1. Bundesverfassung

Der Bund sorgt gemäss Art. 77 BV dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion erfüllen kann, legt Grundsätze über den Schutz des Waldes fest und fördert Massnahmen zu dessen Erhaltung. Der Bund hat somit den Auftrag, die erwähnten Waldfunktionen zu gewährleisten (Botschaften 2014–2015, S. 352).

2. Bundesgesetzgebung über den Wald

Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Wald (WaG; SR 921.0) ist der Wald in seiner Fläche und in seiner räumlichen Verteilung zu erhalten und als naturnahe Lebensgemeinschaft zu schützen. Weiter soll das Bundesgesetz dafür sorgen, dass der Wald seine Funktionen, nämlich Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion, erfüllen kann.

Das eigentliche Leitmotiv der eidgenössischen Waldgesetzgebung ist der Nachhaltigkeitsgrundsatz gemäss Art. 20 Abs. 1 WaG. Dieser besagt, dass der Wald nur so weit genutzt werden darf, wie es seine Selbsterneuerungskraft erlaubt, damit er seine Funktionen auch künftig und langfristig uneingeschränkt erfüllen kann (Botschaften 2014–2015, S. 352 mit weiteren Hinweisen).

Das eidgenössische Waldgesetz enthält auch spezifische Bestimmungen zu den Wildschäden und deren Verhütung. Gemäss Art. 27 Abs. 2 WaG haben die Kantone den Wildbestand so zu regeln, dass die Erhaltung des Waldes, insbesondere seine natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten, ohne Schutzmassnahmen gesichert ist. Wo dies nicht möglich ist, treffen sie Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden. Damit wiederholt Art. 27 Abs. 2 WaG die Forderung des eidgenössischen Jagdgesetzes nach einer natürlichen Verjüngung mit standortgerechten Baumarten. Die Vorschrift im Forstgesetz ist aber verbindlicher als im eidgenössischen Jagdgesetz formuliert. Konkretisiert wird Art. 27 Abs. 2 WaG in Art. 31 der Bundesverordnung über den Wald (WaV; SR 921.01). Treten trotz Regulierung der Wildbestände Wildschäden auf, so ist ein Konzept zu ihrer Verhütung zu erstellen (Art. 31 Abs. 1 WaV). Dieses Konzept umfasst Massnahmen zur Verbesserung der Lebensräume (Biotop-Hege), den Schutz des Wildes vor Störung, den Abschuss einzelner schadenstiftender Tiere sowie eine Erfolgskontrolle (Art. 31 Abs. 2 WaV). Das Konzept ist zudem Bestandteil der forstlichen Planung (Art. 31 Abs. 3 WaV). Damit geht die Bundesverordnung davon aus, dass Schutzmassnahmen subsidiär zur Bejagung sind. Die **Regulierung der Wildbestände** ist deshalb eine **kantonale Pflicht** (Gutachten Poledna, S. 25 f., Rz. 79 ff. mit weiteren Hinweisen).

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 Wildes intensivieren. Ziel muss sein, dass die Selbsterneuerungskraft des Waldes nicht geschmälert wird und der Wald seine Funktionen (Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion) dauernd und uneingeschränkt erfüllen kann. Das BAFU geht davon aus, dass die Schadensschwelle dann erreicht ist, wenn auf mehr als 25 Prozent der Waldfläche des Kantons die Verjüngungssollwerte ohne

Wildschadenverhütungsmassnahmen nicht erreicht werden können. Ist diese Schadensschwelle erreicht, muss gemäss Vorgabe des BAFU ein kantonales Wild-Wald-Konzept erstellt werden (Gutachten Poledna, S. 25 f., Rz. 79 ff. mit weiteren Hinweisen).

Aus dem Gesetzestext lässt sich ein bestimmter Grenzwert nicht direkt ableiten. Zudem räumt das Gesetz den Bundesvollzugsbehörden auch keine Kompetenz ein, einen solchen Wert festzulegen. Deshalb ist davon auszugehen, dass den Kantonen hier ein gewisser Ermessensspielraum zukommt. Dem entspricht auch, dass das BAFU seine Empfehlung als «Vollzugshilfe» bezeichnet. Ein rechtsverbindlicher Charakter kommt der Empfehlung nicht zu. Dennoch zeigt die 25-Prozent-Schwelle, dass hier von einem Konsens der eidgenössischen und kantonalen Behörden auszugehen ist, der bei der Auslegung von Art. 27 Abs. 2 WaG nicht übergangen werden darf. Gegenwärtig liegt dieser Wert im Kanton Graubünden nach 25 Jahren Umsetzung der Jagdplanung bei rund 17 Prozent, mithin noch unter der vom BAFU festgelegten Schwelle. Dies legt den Schluss nahe, dass die vom BAFU postulierte Schwelle eher im oberen Bereich liegt, was der Rücksichtnahme einer Bundesbehörde auf kantonale Spielräume entspricht (Botschaften 2014–2015, S. 353 mit weiteren Hinweisen). Neuste Erhebungen des Amtes für Wald und Naturgefahren deuten aber darauf hin, dass die Schadensschwelle von 17 Prozent mittlerweile bereits überschritten worden ist.

Aus der Logik des eidgenössischen Waldgesetzes und der eidgenössischen Waldverordnung ergibt sich, dass die Basisregulierung der Wildbestände zwingend durch Bejagung erfolgen muss. Dies belegt auch die Vollzugshilfe des BAFU, wonach die Kantone die Jagd grundsätzlich so planen müssen, dass die Wildbestände der Lebensraumkapazität angepasst und bezüglich Altersklassenaufbau und Geschlechterverteilung natürlich strukturiert sind. Darüber hinaus dürfen die Kantone bis zu einem gewissen Grad – und soweit praktikabel – die Bejagung extensivieren und durch Schutzmassnahmen substituieren. Art. 27 Abs. 2 Satz 2 WaG und Art. 31 Abs. 1 WaV sehen nämlich die Möglichkeit vor, dass Schutzmassnahmen zu treffen sind, wenn die sachgerecht durchgeführte Regulierung der Wildbestände nicht zum Ziel führt. Es geht im Rahmen der eidgenössischen Waldgesetzgebung nicht darum, eine aus wissenschaftlicher Sicht optimale Wald- und Wildpolitik zu definieren, sondern darum, das bundesrechtliche Minimalziel einer natürlichen Verjüngung mit standortgerechten Baumarten zu gewährleisten. Wenn der kantonale Gesetzgeber dazu einen umständlichen Weg wählt, ist das sein Recht, solange er das bundesrechtlich vorgegebene Ziel der natürlichen Verjüngung des Waldes mit standortgemässen Baumarten erreicht und die Basisregulierung des Wildes durch Bejagung erfolgt (Botschaften 2014–2015, S. 353 f. mit weiteren Hinweisen).

Zusammenfassend ergibt sich aus der eidgenössischen Waldgesetzgebung ein **verpflichtender Bejagungsauftrag für die Kantone**. Dies ist schlüssig, denn gemäss Art. 77 Abs. 1 BV hat der Bund den verfassungsrechtlichen Auftrag, den Wald zu schützen. Demzufolge haben die **Kantone sicherzustellen, dass die natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten gesichert ist. Dies hat primär durch Bejagung zu erfolgen**. Erst subsidiär können die Kantone auf andere Schutzmassnahmen zurückgreifen (Gutachten Poledna, S. 26 f., Rz. 83 f.; Botschaften 2014–2015, S. 354 mit weiteren Hinweisen).

III. Diskriminierungsverbot

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 verhältnismässig erweist (Gutachten Poledna, S. 53, Rz. 228 mit weiteren Hinweisen). Darauf wird bei der Behandlung des Initiativbegehrens 5 (Parität im Amt für Jagd und Fischerei und in der Jagdkommission) näher eingegangen (Abschnitt F, Ziffer 5, S. 943 ff.).

IV. Vorgehen bei der Beurteilung der Initiativbegehren

Nachfolgend werden die einzelnen Initiativbegehren im Sinn der vorstehenden Grundsätze geprüft. Gegenstand dieser Beurteilung bildet einerseits die Frage, wie der Initiativtext zu verstehen ist, und andererseits die Frage, ob sich die einzelnen Initiativbegehren mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbaren lassen. Diese Auslegung erfolgt nach den erwähnten, vom Bundesgericht definierten Auslegungsregeln. Massgebende Rechtsgrundlagen für die inhaltliche Beurteilung der Initiativbegehren bilden die eidgenössische Jagd- und Waldgesetzgebung sowie das aus Art. 8 Abs. 2 BV fließende Diskriminierungsverbot.

F. Prüfung und Beurteilung der einzelnen Initiativbegehren

I. Initiativbegehren 1

1. Wortlaut

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

2. Auslegung des Initiativbegehrens

Aufgrund der anerkannten Auslegungsregeln gelangt der Rechtsgutachter zum Schluss, dass sowohl trächtige, führende Hirschkühe und ihre Kälber als auch trächtige, führende Rehgeissen und ihre Kitze zu schützen sind (Gutachten Poledna, S. 20, Rz. 50 ff.). Das Initiativbegehren kann in Anbetracht der bestehenden Schutzmassnahmen nur so verstanden werden, dass mit dem angestrebten Schutz ein Jagdverbot gemeint ist. Dieses Verständnis wird durch die Begründung der Initiantinnen und Initianten auf dem Unterschriftenbogen bestätigt. Dort wird nämlich folgendes ausgeführt: *«Es kann nicht angehen, dass Jungtiere von ihren Müttern sowie trächtige Kühe und Geissen von ihren Jungtieren weggeschossen werden»* (Gutachten Poledna, S. 20 f., Rz. 51 ff.).

3. Begriff des trächtigen und führenden Tieres

Biologisch ist ein weibliches Säugetier ab dem Zeitpunkt trächtig, ab dem es nach der Kopula in seinem Uterus befruchtete Eizellen trägt, und sich diese zu entwickeln beginnen. Die Trächtigkeit dauert sowohl beim Hirsch als auch beim Reh bis zur Geburt eines Hirschkalbes oder eines Rehkitzes. Ausgehend von dieser Definition ist bei weiblichen Rothirschen, welche älter als ein Jahr sind, ab Beginn der Brunftzeit im September und bei Rehgeissen bereits ab Beginn der Brunftzeit im Sommer mit einer Trächtigkeit zu rechnen (Gutachten Robin, S. 4 f., Ziffer 5.1; Gutachten Poledna, S. 21, Rz. 58 f.).

Das Reh verfügt über eine sogenannte Keimruhe. Die Keime durchlaufen in der Zeit zwischen August und Dezember eine sehr langsame Entwicklung, bevor sie sich in der für Paarhufer dieser Grösse üblichen Geschwindigkeit zu geburtsreifen Tieren entwickeln. Die ganze Dauer zwischen Befruchtung und Geburt, also die Vortragszeit und die Austragszeit, wird als Trächtigkeit bezeichnet (Gutachten Robin, S. 4 f., Ziffer 5.1).

Als führend wird eine Hirschkuh oder Rehgeiss dann bezeichnet, wenn diese eines oder mehrere Junge aufziehen. Im Feld ist dies zu erkennen, wenn ein Muttertier von einem oder mehreren Jungen begleitet wird, wenn das pralle Gesäuge des Muttertieres sichtbar ist oder wenn andere Verhaltensweisen des Mutter-Jungtier-Verhaltens auf eine in der laufenden Vegetationsperiode erfolgte Geburt und Betreuung der Jungen hinweisen (Gutachten Robin, S. 5 f., Ziffer 5.2).

4. Konsequenzen des Initiativbegehrens

4.1 Hirschwild

Beim Rothirsch beginnt die Brunftzeit in der Regel Mitte September und dauert bis ungefähr Mitte Oktober. Trächtigkeit liegt deshalb potentiell erst ab diesem Zeitpunkt vor. Ausnahmsweise können Hirschkühe aber auch bis in den Januar hinein beschlagen werden. In diesen seltenen Fällen erfolgt die Geburt des Hirschkalbes zeitnah oder gar während der Hochjagd im September. Hirschkühe können ab dem zweiten Lebensjahr geschlechtsreif sein. Erst im dritten Lebensjahr kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Grossteil der Hirschkühe trächtig ist (Gutachten Robin, S. 6, Ziffern 5.3 ff.; Gutachten Poledna, S. 22 f., Rz. 65).

Daraus ergibt sich, dass in den ersten Septembertagen der überwiegende Teil der Hirschkühe noch nicht trächtig ist. Ab ungefähr 7. September ist aber davon auszugehen, dass dies bei den ersten Hirschkühen der Fall ist und ab Mitte September den Grossteil der Hirschkühe betrifft. Äusserlich ist jedoch nicht erkennbar, ob ein weibliches Tier trächtig ist. Folglich bliebe bei einer Annahme des Initiativbegehrens 1 nichts anderes übrig, als die weiblichen Tiere nur in den ersten Septembertagen zu jagen und sie danach zu schützen. Nach den ersten Septembertagen ist nämlich das Risiko erheblich, ein trächtiges Tier zu erlegen. Führende Hirschkühe werden demgegenüber in der Regel von ihren Kälbern begleitet und sind somit in den meisten Fällen als führend erkennbar (Gutachten Poledna, S. 22 f., Rz. 65 ff.; Gutachten Robin, S. 10, Ziffer 6.4).

Nicht führende weibliche Hirsche, welche älter als ein Jahr sind, wären gemäss Initiativbegehren 1 nur bis ungefähr 7. September jagdbar. Anschliessend müssten diese weiblichen Hirsche während der Hoch- und Sonderjagd generell geschützt werden. Ebenso wären alle weiblichen und männlichen Hirschkalber im Geburtsjahr geschützt. Hätte im Jahr 2012 ein Eingriff in den Bestand der nichtführenden Hirschkühe und Schmaltiere nur während der ersten sieben Tage der Hochjagd stattgefunden, wären von der Gesamtstrecke 2012 trotz Sonderjagd rund 43 Prozent der Hirsche nicht erlegt wor-

den. Bei den Hirschkühen und Schmaltieren wären es gar rund 58 Prozent gewesen. Addiert man dazu noch die 412 Kuhkälber, die auf der Sonderjagd 2012 erlegt worden sind, wären gar rund 66 Prozent der weiblichen Tiere nicht geschossen worden (Gutachten Robin, S. 10 ff., Ziffer 6.4).

Die weitgehende Beschränkung der Jagd auf Hirschstiere, welche älter als ein Jahr sind, würde zu einem Überhang an weiblichen Tieren führen und mittelbar insgesamt zu einem Bestandesanstieg, der sich beschleunigt, je länger keine ausreichenden jagdlichen Eingriffe in den weiblichen Hirschbestand erfolgen. Dies würde zu einer Übernutzung des Lebensraums und deshalb mittelfristig – nach Erreichen der Kapazitätsgrenzen des Lebensraums – zu Bestandeseinbrüchen führen, gefolgt von einer neuerlichen Bestandeszunahme. Massive Beanspruchungen des Waldes und der Weiden wären die Folgen für den Lebensraum in dieser Phase der Zunahme der Hirschbestände. Damit würde die Kapazität des Lebensraums bis über seine Grenzen genutzt. Erst diese Übernutzung würde zu einem natürlichen Rückgang der Population führen. Es ist zudem davon auszugehen, dass in den Phasen der Übernutzung der Grundsatz der Schadensverhütung nicht mehr eingehalten werden kann. Es ist damit bereits im Kern des Anliegens angelegt, dass die Wildschäden phasenweise ein untragbares Mass erreichen würden (Gutachten Poledna, S. 27 f., Rz. 86 ff., Gutachten Robin, S. 12 f., Ziffer 6.5).

Das Initiativbegehren 1 verunmöglicht beim Rothirsch auch eine an die örtlichen Verhältnisse angepasste Regulierung des Bestandes. Die Regulierung des Hirschbestandes wird gar negiert, indem das Initiativbegehren 1 wellenartige Überpopulationen und Zusammenbrüche des Bestandes bewirken würde. Weiter steht dieses Initiativbegehren mit der faktisch sehr beschränkten Möglichkeit, in den weiblichen Bestand einzugreifen, und dem Verbot, Hirschkälber zu erlegen, dem Ziel einer artgerechten Verteilung der Alters- und Geschlechterverhältnisse diametral entgegen (Gutachten Poledna, S. 28, Rz. 94). Schliesslich würde das Initiativbegehren 1 in Bezug auf das Hirschwild zu einem untragbaren Mass an Wildschäden führen, weil der Lebensraum phasenweise übernutzt würde (Gutachten Poledna, S. 28, Rz. 95).

4.2 Rehwild

Beim Rehwild läuft die Brunft in Mitteleuropa ungefähr zwischen Juli und Mitte August. Bei Nichtbefruchtung kommt es später zu weiteren Ovulationen. Befruchtungen können deshalb bis in den Dezember hinein erfolgen. Solche späte Befruchtungen gelten aber als Ausnahme (Gutachten Robin, S. 6, Ziffer 5.4). Rehgeissen, welche älter als ein Jahr sind, müssen nach

erfolgter Brunft im Sommer während der Hoch- und Sonderjagd zu einem hohen Prozentsatz als trächtig beurteilt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob sie führend sind oder nicht. Als Folge der sehr langsamen Entwicklung des Keims während der Vortragszeit ist weder auf der Hoch- noch auf der Sonderjagd erkennbar, ob eine Rehgeiss, welche älter als ein Jahr ist, trächtig ist. Daher wären bei einer Annahme des Initiativbegehrens 1 alle Rehgeissen auf der Hoch- und Sonderjagd nicht jagdbar, zumal Rehgeissen in der Regel bereits im zweiten Lebensjahr trächtig werden (Gutachten Robin, S. 6, Ziffer 5.3 ff. und S. 7 Ziffer 6.2). Gleiches gilt für alle männlichen und weiblichen Rehkitze im Geburtsjahr. Sowohl auf der Hoch- als auch auf der Sonderjagd dürften folglich nur Rehböcke, welche älter als ein Jahr sind, bejagt werden (Gutachten Robin, S. 8, Ziffer 6.2).

Die Beschränkung der Jagd auf Rehböcke und der vollständige Schutz der Rehgeissen und Rehkitze hätten die gleichen Folgen wie die weitgehende Beschränkung der Hochjagd auf Hirschstiere und der generelle Schutz der Hirschkalber. Ausgehend von der Rehwildstrecke 2012 wären – gemessen an der Gesamtstrecke – rund 46 Prozent der Rehe, nämlich die Rehgeissen und Rehkitze, nicht erlegt worden (Gutachten Poledna, S. 27 f., Rz. 85 ff.; Gutachten Robin, S. 7 ff., Ziffer 6.2 und Ziffer 6.3).

5. Verletzung von Bundesrecht

5.1 Eidgenössisches Jagdgesetz (JSG)

Bei einer Annahme des Initiativbegehrens 1 können die Abschusspläne beim Hirsch- und Rehwild weder quantitativ (anzahlmässig) noch qualitativ (natürliche und artgerechte Alters- und Geschlechterstruktur) erfüllt werden. Ebenso können die regionalen und örtlichen Verhältnisse bei der Bejagung nicht mehr berücksichtigt werden. Zwar wäre beim Hirsch- und Rehwild ein «Regulativ» mit einhergehenden Wintersterben nach einer starken Übernutzung des Lebensraumes zu erwarten. Dies entspricht jedoch nicht den Zielsetzungen der eidgenössischen Jagdgesetzgebung. Diese verlangt nämlich unabdingbar gesunde und damit «umweltbeständige» Populationen durch eine gezielte Regulierung mittels der Jagd und nicht durch ein zufälliges, unreguliertes Populationssterben. Das Initiativbegehren 1 steht damit im **Widerspruch zum Bundesrecht gemäss Art. 3 Abs. 1 JSG und den dort bundesrechtlich vorgegebenen Grundsätzen der Jagdplanung** (Gutachten Poledna, S. 24 ff., Rz. 72 ff.; Botschaften 2014–2015, S. 372 f. mit weiteren Hinweisen).

Art. 25 Abs. 1 JSG verpflichtet die Kantone, das eidgenössische Jagdgesetz zu vollziehen. Auch dies wäre bei einer Annahme des Initiativbegehrens 1

als Folge der Verletzung von Art. 3 Abs. 1 JSG und der dazugehörigen Grundsätze der Jagdplanung nicht mehr möglich. **Das Initiativbegehren 1 verletzt somit auch das Bundesrecht gemäss Art. 25 Abs. 1 JSG** (Gutachten Poledna, S. 29, Rz. 97; vgl. auch Botschaften 2014–2015, S. 373).

5.2 Eidgenössisches Waldgesetz (WaG)

Bei einer Annahme des Initiativbegehrens 1 würden die Wildschäden deutlich zunehmen und vorhersehbar ein bundesrechtlich nicht toleriertes Ausmass erreichen. Diese Schlussfolgerung ergibt sich klarerweise aus dem Rechtsgutachten (Gutachten Poledna, S. 27 ff., Rz. 87 ff.). Dieses prognostizierte, hohe Ausmass an Wildschäden wäre nur dann hinzunehmen, wenn der kantonalen Jagd- und Forstverwaltung alternative und wirksame Instrumente zur Verfügung stehen würden, um einen rechtlich nicht mehr haltbaren Anstieg der Schäden über die 25-Prozent Flächengrenze zu verhindern. Diese Grenze bezeichnet das maximale Ausmass an Wildschäden im Wald, das bundesrechtlich gerade noch vertretbar ist. Eine Regelung, die eine solche Begrenzung im Fall eines Anstiegs der Schäden von vornherein nicht zulässt, ist als klar bundesrechtswidrig zu beurteilen. Das eidgenössische Waldgesetz gibt den Kantonen nämlich keinen Freipass, um befristet bis zur Grenzerreichung eine ungenügende Regulierung vorzusehen und erst danach mit angemessenen Massnahmen korrigierend einzugreifen, sondern verlangt fortwährend eine aktuell wie prospektiv wirkende Regulierung der Hirsch- und Rehbestände mittels der Jagd oder zumindest Massnahmen, die bei überhand nehmenden Waldschäden umgesetzt werden können. Beides ist gemäss Rechtsgutachten bei einer Annahme des Initiativbegehrens 1 nicht sichergestellt (Gutachten Poledna, S. 27 ff., Rz. 85 ff. mit weiteren Hinweisen).

Das Initiativbegehren 1 steht damit auch **im Widerspruch zum Bundesrecht gemäss Art. 27 Abs. 2 WaG, wonach der Wildbestand primär so zu regulieren ist, dass die natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten ohne Schutzmassnahmen gesichert ist**, und erst subsidiär Wildschadenverhütungsmassnahmen zu treffen sind. Ebenso verletzt die Initiative den **Nachhaltigkeitsgrundsatz im Bundesrecht gemäss Art. 20 Abs. 1 WaG, wonach der Wald so zu bewirtschaften ist, dass er seine Funktionen dauernd und uneingeschränkt erfüllen kann** (Botschaften 2014–2015, S. 373 mit weiteren Hinweisen).

Art. 50 WaG verpflichtet die Kantone, das eidgenössische Waldgesetz zu vollziehen. Auch dies wäre bei einer Annahme des Initiativbegehrens 1 als Folge der Verletzung von Art. 27 Abs. 2 WaG und Art. 20 Abs. 1 WaG nicht mehr möglich. **Das Initiativbegehren 1 verletzt damit auch das Bundesrecht**

gemäss Art. 50 WaG (Gutachten Poledna, S. 29, Rz. 97; vgl. auch Botschaften 2014–2015, S. 374).

5.3 Ungültigkeit des Initiativbegehrens 1

Das Initiativbegehren 1 steht gemäss Rechtsgutachten und aufgrund der gemachten Ausführungen in **offensichtlichem Widerspruch zum Bundesrecht**. Es ist demzufolge als **ungültig** zu erklären (Gutachten Poledna, S. 29, Rz. 96).

6. Standpunkt der Regierung

Die Regierung teilt die Auffassung gemäss Rechtsgutachten, wonach das Initiativbegehren 1 in offensichtlichem Widerspruch zum Bundesrecht steht. Folglich kann dieses Initiativbegehren dem Stimmvolk nicht zur Abstimmung unterbreitet werden.

II. Initiativbegehren 2

1. Wortlaut

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

2. Auslegung des Initiativbegehrens

Vorweg 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 Fallen einschliesst, die zwar nicht unmittelbar zum Tod des Tieres führen, aber das Tier mit dem Zweck fangen wollen, um es später zu töten. Das Wort *«zum»* impliziert, dass der Zweck der Fallen die Tötung des Tieres sein muss und nicht nur die vorübergehende Gefangennahme zu anderen Zwecken. Dass die Falle das Tier tötet, ist demnach nicht unbedingt notwendig (Gutachten Poledna, S. 29, Rz. 98 f.).

Auf dem Unterschriftenbogen begründen die Initiantinnen und Initianten dieses Begehren unter anderem wie folgt: *«Die Tiere werden lebend in Fallen gefangen, wehrlos erschossen und entsorgt – eine überholte Auffassung der Jagd»*. Auch dies legt den Schluss nahe, dass auch Fallen erfasst werden, die das Tier **nicht** unmittelbar töten. Da die Begründung auf dem Unter-

schriftenbogen zur Auslegung eines unklar formulierten Initiativbegehrens ein wichtiges Hilfsmittel ist, muss davon ausgegangen werden, dass Fallen, die nur **mittelbar** die Tötung der Wildtiere bezwecken, miterfasst sind. Dazu kommt, dass gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a der eidgenössischen Jagdverordnung (JSV; SR 922.01) nur Lebendfallen erlaubt sind. Fallen, die unmittelbar zum Tod führen, sind damit bereits bundesrechtlich verboten. Es ist entsprechend nicht davon auszugehen, dass eine Volksinitiative nur den geltenden bundesrechtlichen Status im kantonalen Jagdrecht wiederholen will (Gutachten Poledna, S. 29 f., Rz. 98 ff.).

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass mit dem Ausdruck «*das Anfüttern von Tieren ist zu verbieten*» auch ein Verbot der Passjagd angestrebt wird (Gutachten Poledna, S. 31, Rz. 106 ff.).

3. Konsequenzen des Initiativbegehrens

Auf der Pass- und Fallenjagd dürfen folgende Wildtiere erlegt werden: Füchse, Dachse, Edel- und Steinmarder sowie Marderhunde, Waschbären und Bismarratten. Eine Annahme des Initiativbegehrens 2 würde dazu führen, dass diese Wildarten auf der Pass- und Fallenjagd nicht mehr bejagt werden dürfen (vgl. dazu Jagdbetriebsvorschriften 2015, Abschnitt IV, Ziffer 3, S. 25; nachfolgend JBV 2015).

4. Rechtmässigkeit der Initiativbegehren

4.1 Allgemeine Bemerkungen

Aufgrund von Art. 2 Abs. 1 lit. a JSV sind Fallen als Hilfsmittel für die Jagd verboten. Eine Ausnahme gilt einzig für Kastenfallen zum Lebendfang, sofern diese täglich kontrolliert werden. Als Lockmittel ebenfalls untersagt ist die Verwendung von lebenden Tieren (Art. 2 Abs. 1 lit. d JSV). Zudem ermächtigt Art. 2 Abs. 3 JSV die Kantone, weitere Hilfsmittel zu verbieten.

4.2 Fallenjagd

Die Fallenjagd dient hauptsächlich der Vermeidung von Schäden im Siedlungsbereich (z.B. Verhindern von Marderschäden bei Fahrzeugen) sowie bei Landwirtschaftsbetrieben in der Nähe von Ortschaften und bei einzelnen Gebäuden. Diese Wildschäden lassen sich mit anderen Mitteln verhindern, auch wenn diese allenfalls umständlicher sind. Dass mit einem Ver-

bot der Fallenjagd bundesrechtliche Bejagungspflichten nicht mehr erfüllt werden können, ist deshalb nicht ersichtlich. **Daher fällt in Bezug auf das Verbot der Fallenjagd eine offensichtliche Bundesrechtswidrigkeit ausser Betracht** (Gutachten Poledna, S. 30, Rz. 105).

4.3 Passjagd

Das Anfüttern beziehungsweise Anlocken von Füchsen, Mardern und Dachsen bezweckt, mit einer gezielten Jagd diese Wildarten zu regulieren. Für diese Wildarten erfolgt keine Jagdplanung. Folglich dürfen Alternativen zur Passjagd nicht bereits deshalb von Rechts wegen verworfen werden, weil sie sich allenfalls nur mühsam und unter Einsatz erheblicher Ressourcen anderweitig umsetzen lassen oder als grob unvernünftig erscheinen. **Daher liegen keine ausreichenden Gründe vor, wonach ein Verbot der Passjagd zu bundesrechtswidrigen Zuständen führen würde** (Gutachten Poledna, S. 31, Rz. 106 ff.).

5. Beurteilung der Initiativbegehren

5.1 Fallenjagd

Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre sind rund zehn Füchse, rund 30 Marder und ein Dachs mit der Kastenfalle gefangen worden. Insgesamt ist somit der Einfluss der Fallenjagd auf die Populationsgrössen dieser Wildarten gering. Die Kastenfalle ist jedoch ein geeignetes Mittel für die Verhütung von Wildschäden im Siedlungsgebiet, bei landwirtschaftlichen Betrieben in der Nähe von Ortschaften sowie bei einzelnen Gebäuden. Dadurch können Jägerinnen und Jäger mit geringem Aufwand gezielt in Siedlungen oder einzelnen Gebäuden eine Reduktion von Füchsen und Mardern erreichen. Gerade in diesen Fällen hat die Kastenfalle den Vorteil, dass mögliche Gefährdungen durch Waffeneinsatz unterbleiben.

Die Regierung ist sich bewusst, dass die Fallenjagd – auch mit Lebendfang – in breiten Bevölkerungskreisen nicht mehr das nötige Verständnis findet. Sie wird daher im Rahmen der anstehenden Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes ein Verbot der Fallenjagd vorsehen. Diese Aufgabe soll zur Vermeidung von Wildschäden im Siedlungsgebiet, bei Landwirtschaftsbetrieben in Dorfnähe sowie bei einzelnen Gebäuden künftig den Jagdaufsichtsorganen und vom Amt für Jagd und Fischerei ermächtigten Jägerinnen und Jägern übertragen werden.

5.2 Passjagd

Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre sind auf der Passjagd rund 2000 Füchse, rund 290 Marder und rund 30 Dachse erlegt worden (Gutachten Poledna, S. 31, Rz. 106). Folglich kann mit der Passjagd die Fuchs-, Marder- und Dachsdichte regional massgeblich beeinflusst werden. Fuchs und Marder sind zudem Überträger zahlreicher Krankheiten und Parasiten. Die Passjagd leistet somit sowohl einen wichtigen Beitrag für die Regulierung von Fuchs, Marder und Dachs als auch für die Eindämmung von Krankheiten. Ein Überhandnehmen des Haarraubwildes würde zudem zu höheren Abgängen bei Rehkitzten und diversen Vogelarten führen.

6. Umsetzung bei einer Annahme der Initiative

Das Initiativbegehren 4 beschränkt die Jagdzeit – wie nachfolgend noch dargelegt wird – grundsätzlich auf die Monate September und Oktober. Bei einer Annahme der Initiative mit einem Verbot der Pass- und Fallenjagd ist daher zur besseren Regulierung der Füchse und Dachse sowie der Edel- und Steinmarder der Bejagungszeitraum vom 1. September bis 31. Oktober anzusetzen (vgl. dazu Art. 5 Abs. 1 lit. h, Art. 5 Abs. 1 lit. i und Art. 5 Abs. 1 lit. k JSG). Gleiches gilt für den Marderhund und den Waschbären (Art. 5 Abs. 3 lit. a JSG) sowie für die Bisamratte (vgl. dazu Art. 5 Abs. 6 JSG). Vorbehalten bleiben zudem ausserordentliche Regulierungsmassnahmen bei auftretenden Seuchen.

7. Standpunkt der Regierung

Die Abschaffung der Pass- und Fallenjagd lässt sich mit dem übergeordneten Recht vereinbaren. Folglich kann dieses Initiativbegehren dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die Regierung wird bei der anstehenden Revision des kantonalen Jagdgesetzes ein Verbot der Fallenjagd vorsehen. Diese Aufgabe soll zur Vermeidung von Schäden im Siedlungsbereich, bei Landwirtschaftsbetrieben in Dorfnähe sowie bei einzelnen Gebäuden, wo ein Schusswaffengebrauch nicht verantwortet werden kann, der Wildhut und den vom Amt für Jagd und Fischerei hierzu ermächtigten Jägerinnen und Jägern übertragen werden.

Ein kategorisches Verbot der Passjagd im Sinn des Initiativbegehrens 2 lehnt die Regierung indessen ab. Die Passjagd ist nämlich für die Regulierung von Fuchs, Marder und Dachs eine zielgerichtete und zweckmässige Massnahme. Die Abschusszahlen der letzten Jahre (vgl. Abschnitt F, Ziffer II 5.2,

S. 931) sind ein klarer Beweis dafür. Ohne diese Jagd kann die Regulierung dieser Wildarten nicht mehr angemessen erfolgen. Zu erwarten wäre daher eine unerwünschte Zunahme der Füchse, Marder und Dachse.

III. Initiativbegehren 3

1. Wortlaut

«3. Alle nicht vom Bundesrecht geschützten Vögel sind nicht jagdbar.»

2. Ziel des Initiativbegehrens

Dieses Initiativbegehren zielt auf ein generelles Verbot der Vogeljagd in Graubünden. Neben den bereits durch Art. 5 Abs. 2 beziehungsweise Art. 7 Abs. 1 JSG von Bundesrechts wegen geschützten Vogelarten wären deshalb neu auch alle derzeit im Kanton Graubünden jagdbaren Vogelarten geschützt (vgl. auch Gutachten Poledna, S. 31 f., Rz. 110 ff.).

3. Konsequenzen des Initiativbegehrens

Gemäss den einschlägigen Jagdbetriebsvorschriften waren im Jahr 2015 in Graubünden auf der **Niederjagd** folgende Vogelarten jagdbar:

- Birkhähne, Schneehühner, Ringeltauben, verwilderte Haustauben, Kolk-raben, Rabenkrähen, Nebelkrähen, Elstern, Eichelhäher, Kormorane, Blesshühner und Stockenten (JBV 2015, Abschnitt II, Ziffer 2, S. 22).

Bei einer Annahme des Initiativbegehrens gilt in Graubünden grundsätzlich ein generelles Verbot der Vogeljagd.

4. Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens

Ein generelles Verbot der Vogeljagd in Graubünden ist gemäss Rechtsgutachten mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar (Gutachten Poledna, S. 33, Rz. 118).

5. Beurteilung des Initiativbegehrens

Dem Vogelschutz wird in Graubünden seit langem eine hohe Priorität eingeräumt. Dies begann Mitte des 19. Jahrhunderts mit dem auf Bundesebene erfolgreichen Vorstoss von Bündner Ornithologen, die Balzjagd auf Raufusshühner zu verbieten. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts folgte das Bejagungsverbot für Steinadler (1948) und für Schnepfen (1975). Stark eingeschränkt wurde die Jagd auf Raufusshühner (Birk- und Schneehühner) sowie auf Wasservögel (Stockente, Blesshuhn und Kormoran). Der gesamtschweizerische Vergleich zeigt entsprechend, dass Graubünden den gemäss eidgenössischem Jagdrecht eingeräumten Spielraum bei der Bejagung von Vögeln bei weitem nicht ausschöpft. Folgende Vogelarten, die in Graubünden vorkommen und hier brüten, sind nämlich geschützt: Haubentaucher, alle Entenarten mit Ausnahme der Stockente, Waldschnepfe. Hinzu kommt, dass die Jägerinnen und Jäger mit der Biotophege einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung und Aufwertung des Lebensraums für die verschiedenen Vogelarten leisten.

Derzeit hat der Kanton Graubünden 215 allgemeine Wildschutzgebiete und 44 Niederjagdasyile ausgeschieden. In diesen Schutzgebieten, aber auch im Schweizerischen Nationalpark und in den sechs eidgenössischen Jagdbanngebieten, ist die Vogeljagd verboten. Zusätzlich sind 20 Federwildasyile und 38 Asyle für Wasserflugwild bezeichnet worden. In diesen Vogelschutzgebieten sind die betreffenden Vogelarten ebenfalls geschützt. Hinzu kommen rund 280 Wildruhezonen, welche das Wild, vor allem auch die Raufusshühner, im Winter vor menschlichen Störungen schützen.

Die Jagdplanung muss bei den Vogelarten sicherstellen, dass die Bejagung sensibler Arten keine negativen Einflüsse auf deren Bestand hat. Dies gewährleistet das umfassende Monitoring des Amtes für Jagd und Fischerei. Dieses Monitoring wird massgeblich von der Jägerschaft und vom Bündner Vogelschutz unterstützt. In Graubünden sind im Jahr 2014 die Birkhähne in 31 und die Schneehühner in 14 Testgebieten gezählt worden. In Kantonen ohne Vogeljagd sind diese wichtigen Bestandesüberwachungen deutlich seltener. Zahlreiche Massnahmen wie etwa Kontingentierungen, Einschränkungen der Jagd- und Schusszeiten sowie das Ausscheiden von Wildschutzgebieten gewährleisten in Graubünden eine nachhaltige Bejagung der zur Jagd freigegebenen Vogelarten.

Vögel können vor allem in landwirtschaftlichen Kulturen wirtschaftliche Schäden anrichten. In den meisten Fällen trifft das allerdings nur auf wenige Arten und spezielle Situationen zu, welche oft noch weitere Faktoren wie etwa eine spezielle Wettersituation bedingen. In Graubünden gilt dies für Rabenkrähen und Kolkraben. Schäden können bei einer witterungsbedingten Verzögerung der Saat (Mais, Getreide) oder in intensiven Gemüsekultu-

ren entstehen. Insgesamt werden in Graubünden jährlich zwischen 350 bis 500 Rabenkrähen und Kolkraben erlegt. Schliesslich ist eine eingeschränkte Bejagung des Kormorans zum Schutz der Fische unabdingbar.

6. Umsetzung bei einer Annahme der Initiative

Bei einer Annahme des Initiativbegehrens 3 gilt in Graubünden ein generelles Verbot der Vogeljagd. Abschüsse von Vogelarten sind nur noch zulässig, um zu grosse Bestände zu vermindern oder die Artenvielfalt zu erhalten, sowie zum Schutz der Lebensräume (Art. 5 Abs. 5 und Art. 7 Abs. 2 JSG). In beiden Fällen ist überdies die Zustimmung des Bundes erforderlich. Zur Schadensminderung sind nur noch Einzelabschüsse im Rahmen von Art. 12 Abs. 2 JSG gestattet (vgl. dazu Gutachten Poledna, S. 32 f., Rz. 113 ff. mit weiteren Hinweisen).

7. Standpunkt der Regierung

Die Regierung befürwortet auch weiterhin die nachhaltige und eingeschränkte Bejagung der im Kanton vorkommenden Vogelarten. Sollte die Nachhaltigkeit nicht mehr gewährleistet oder eine Vogelart bedroht sein, wird die Regierung im Rahmen der Jagdbetriebsvorschriften die erforderlichen Massnahmen treffen. Dazu gehört allenfalls auch ein gestützt auf Art. 5 Abs. 4 JSG beziehungsweise Art. 9 Abs. 2 KJG erlassenes Verbot für die Bejagung einzelner Vogelarten. Ein Verbot auf Vorrat und ohne zwingende Gründe – wie es die vorliegende Initiative will – lehnt die Regierung hingegen ab.

IV. Initiativbegehren 4

1. Wortlaut

«4. Generelle Winterruhe für alle Wildtiere vom 1. November bis zum Beginn der Hochjagd.»

2. Vorbemerkungen

Sowohl das Initiativbegehren 4 als auch das Initiativbegehren 1 hätten einschneidende Auswirkungen auf die Jagd von Rothirsch und Reh. In diesem Abschnitt wird das Initiativbegehren 4 isoliert betrachtet, ungeachtet des sich

verstärkenden Effekts bei einer kumulierten Anwendung beider Initiativbegehren (Gutachten Robin, S. 17, Ziff. 8.1; Gutachten Poledna, S. 33, Rz. 119).

Das Initiativbegehren 1 ist – wie bereits erwähnt – als ungültig zu qualifizieren. Demzufolge bleibt nachfolgend zu prüfen, ob das Initiativbegehren 4 auch ohne die Einschränkungen gemäss Initiativbegehren 1 mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist (vgl. dazu Gutachten Poledna, S. 33, Rz. 120).

3. Auslegung des Initiativbegehrens

Zu klären ist vorweg, ob der Begriff «Winterruhe» nur eine Ruhe vor der Jagd meint oder auch eine weitergehende Ruhe vor anderen Störungen des Wildes anstrebt. Der Kontext der Initiative legt Ersteres nahe. Zudem will die Initiative ausdrücklich eine Änderung des kantonalen Jagdgesetzes und keine Änderungen anderer kantonalen Rechtserlasse. Bekräftigt wird diese Feststellung durch folgende Ausführungen auf dem Unterschriftenbogen: *«Keine Wildtiere dürfen im harten Überlebenskampf im Winter bejagt werden, sie brauchen alle ihre Kräfte zum Überleben»*. Damit ist das Initiativbegehren 4 als Verlängerung der Schonzeiten im Sinn von Art. 5 Abs. 4 JSG zu verstehen. Der Begriff «Wildtiere» umfasst sodann alle wildlebenden Tiere im Sinn von Art. 2 JSG (Gutachten Poledna, S. 33 ff., Rz. 121 ff.).

4. Konsequenzen des Initiativbegehrens in Bezug auf die Jagdzeiten

4.1 Ordentliche Jagd

Im Vergleich mit den heutigen Jagdzeiten gemäss Art. 11 Abs. 2 KJG ergeben sich mit Annahme des Initiativbegehrens 4 folgende Änderungen für die ordentliche Jagd:

Jagdart	Jagdzeit gemäss Art. 11 Abs. 2 KJG	Jagdzeit gemäss Initiativbegehren 4
Hochjagd	1. September – 30. September	keine Änderung
Steinwildjagd	1. Oktober – 31. Oktober	keine Änderung
Niederjagd	1. Oktober – 30. November	1. Oktober – 31. Oktober

Gemäss dem Initiativbegehren 2 will die Initiative die Pass- und Fallenjagd abschaffen. Daher sind die Jagdzeiten der Pass- und Fallenjagd in der vorstehenden Tabelle nicht aufgeführt worden. Weiter bleibt festzuhalten, dass die Regierung gemäss Art. 11 Abs. 4 KJG zur Regulierung der Wild-

bestände Sonderjagden bis längstens 20. Dezember anordnen kann, wenn die Abschusszahlen nicht erreicht werden. Ausgehend vom geltenden Recht (Art. 11 Abs. 2 und Abs. 4 KJG) ist vom Initiativbegehren 4 somit – neben der Niederjagd – auch die Sonderjagd betroffen (vgl. dazu auch Gutachten Poledna, S. 34, Rz. 125 ff.).

4.2 Sonderjagd

Vorweg ist zu klären, ob das Initiativbegehren 4 die Sonderjagd verunmöglicht. Die vorstehend zitierte Begründung der Initiantinnen und Initianten auf dem Unterschriftenbogen legt in Bezug auf das vorliegende Initiativbegehren eine restriktive Handhabung von Ausnahmen nahe. Obwohl die Sonderjagd nicht ausdrücklich erwähnt wird, ist davon auszugehen, dass eine Einschränkung dieser Jagd für die Initiantinnen und Initianten ein wesentlicher Beweggrund für die Formulierung des Initiativbegehrens war. **Würde die Sonderjagd aber beibehalten, würde sich an der heutigen Rechtslage nichts ändern.** Dies kann kaum die Absicht der Initiantinnen und Initianten sein. Daher ist davon auszugehen, dass das Initiativbegehren 4 darauf abzielt, die Sonderjagd auf Hirsch, Reh und Wildschwein nicht mehr im bisherigen Umfang zuzulassen. Eine im Vergleich zum geltenden Recht deutlich eingeschränkte Sonderjagd schliesst das Initiativbegehren laut Rechtsgutachten indessen nicht aus (Gutachten Poledna, S. 35, Rz. 133 f.).

4.3 Einzelmassnahmen

Die Kantone können gemäss Art. 12 Abs. 2 JSG jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anordnen oder erlauben. Mit der Durchführung dieser Massnahmen dürfen aber nur Jagdberechtigte und Aufsichtsorgane beauftragt werden. Das Bundesgericht hat in BGE 136 II 101 als Richtwert für die Anwendung von Art. 12 Abs. 2 JSG eine Entnahme von zehn Prozent des fortpflanzungsfähigen Bestandes einer bestimmten Art festgelegt. Der Hirschbestand in Graubünden beträgt rund 16000 Tiere. Wird von einem weiblichen Anteil von 50 Prozent ausgegangen, ergibt dies 8000 weibliche, das heisst fortpflanzungsfähige Tiere. Bei einem Richtwert von zehn Prozent könnten somit 800 Hirschkühe von der Wildhut oder von Jagdberechtigten auch noch nach Ende der Hochjagd und mithin in den Monaten November und Dezember erlegt werden. Allerdings steht der Richtwert von zehn Prozent gemäss Bundesgericht unter dem Vorbehalt, dass die anvisierten Tiere für den erheblichen Schaden verantwortlich sein müssen. Aufgrund wildbiologischer Er-

kenntnisse ist die Identifikation der schadensstiftenden Hirsche oder einer entsprechenden Zielgruppe nicht möglich. Dies trifft allenfalls auf einige wenige, meist von Siedlungen und Gärten angelockte und bekannte Hirsche zu. Gestützt auf Art. 12 Abs. 2 JSG dürfen aus Gründen der Wildschadenprävention nur solche identifizierbare Hirsche erlegt werden. Eine Regulierung des Hirschbestandes gestützt auf Art. 12 Abs. 2 JSG im November und Dezember fällt demnach ausser Betracht. Hinzu kommt, dass gemäss Initiativbegehren 9 Einzelmassnahmen im Sinn von Art. 12 Abs. 2 JSG nur noch restriktiv zugelassen werden sollen (Gutachten Poledna, S. 36, Rz 135 f.).

4.4 Ausweitung der Jagdzeiten innerhalb des von der Initiative gesteckten Rahmens

Derzeit findet die Hochjagd zwischen dem 1. September und 30. September an 21 Tagen und mit der Möglichkeit eines Jagdunterbruchs für die Dauer von mindestens drei aufeinanderfolgenden Tagen statt (Art. 11 Abs. 2 lit. a KJG). Das Initiativbegehren 4 sieht eine generelle Winterruhe *«ab dem 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. Dafür spricht auch die folgende Begründung der Initiantinnen und Initianten auf dem Unterschriftenbogen: *«Die bestehende traditionelle September-Jagd zur Bestandesregulierung bleibt unangetastet»* (Gutachten Poledna, S. 36, Rz. 138).

Von Bundesrechts wegen dürfen das Rehwild ab dem 1. Mai (Art. 5 Abs. 1 lit d JSG) und der Rothirsch ab dem 1. August (Art. 5 Abs. 1 lit. a JSG) bejagt werden. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung schliesst – im Gegensatz zur ausformulierten Sonderjagdinitiative – nicht aus, dass zur rechtskonformen Umsetzung des Initiativbegehrens 4 noch andere Bestimmungen des kantonalen Jagdgesetzes abgeändert werden müssen. Denkbar wäre daher, die Hochjagd neu in den drei Monaten August, September und Oktober durchzuführen. Aufgrund der ausdrücklichen Begründung der Initiantinnen und Initianten auf dem Unterschriftenbogen, der für die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative massgeblich gewesen sein dürfte, scheidet diese Möglichkeit laut Rechtsgutachten aus. Wäre das Initiativbegehren 4 nur dann umsetzbar, wenn – entgegen der ausdrücklichen Aussage der Initiantinnen und Initianten auf dem Unterschriftenbogen – der Hochjagdbeginn vorverschoben oder in den Oktober verlängert würde, hätten angesichts der langjährigen Tradition der Septemberjagd mutmasslich viele gezögert, die Initiative zu unterschreiben. Daher scheidet laut Rechtsgutachten eine solche Umdeutung des Initiativbegehrens 4 aus (Gutachten Poledna, S. 36 f., Rz. 140 f.).

4.5 Schlussfolgerungen betreffend die Jagdzeiten

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen muss die Hochjagd bei einer Annahme der Initiative **schwerpunktmässig** im September stattfinden. Eine Verlängerung der Hochjagd im September und allenfalls eine massvolle Verlängerung von einigen Tagen im Oktober ist aber möglich. Dies wäre bei einer Umsetzung des Initiativbegehrens 4 daher im kantonalen Jagdgesetz vorzusehen, wenn nur so eine genügende Jagdstrecke gewährleistet werden könnte (Gutachten Poledna, S. 37, Rz. 142).

5. Konsequenzen des Initiativbegehrens in Bezug auf die verschiedenen Wildarten

5.1 Rothirsch

Im Jahr 2014 fand in rund 80 Prozent der 21 Hirschregionen eine Sonderjagd statt. Laut wildbiologischem Gutachten können bei einem Wegfall der Sonderjagd insgesamt rund 28 Prozent der gesamten Hirschstrecke, hauptsächlich Hirschkühe und Hirschkälber, nicht mehr erlegt werden (Gutachten Robin, S. 15, Ziffer 7.1). Zudem wäre beim Wegfall der Sonderjagd 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. Dies hätte mittelfristig massive Auswirkungen auf den Bestand, da die Tiere sich darauf einstellen würden, dass sie nach der Übersommerung keinem Jagddruck mehr im Kanton Graubünden ausgesetzt wären. Dies würde gemäss wildbiologischem Gutachten zu einer deutlichen Zunahme des Hirschwildes führen (Gutachten Robin, S. 15, Ziffer 7.1; Gutachten Poledna, S. 37, Rz. 144). All dies belegt, dass die in Art. 3 Abs. 1 JSG verlangte, den örtlichen Verhältnissen angepasste Jagdplanung bei einer Annahme des Initiativbegehrens 4 nicht mehr möglich wäre (Gutachten Poledna, S. 37, Rz. 145).

In rein quantitativer Hinsicht liesse sich die Jagdstrecke durch eine zeitliche Ausdehnung der Jagd, 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 zuzieht, nach wie vor der Bestandesregulierung entzogen bliebe. Dies gilt insbesondere für die Hirsche im Einzugsgebiet des Schweizerischen Nationalparks, im Rätikon, in der unteren Mesolcina und in der oberen Surselva. 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 regionale und örtliche Gegebenheiten nicht mehr eingegangen werden könnte, wäre jedenfalls eine qualitativ genügende Jagdstrecke nicht mehr möglich (Art. 3 Abs. 1 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 Prozent beträgt. Dazu kommt, dass die mit der Verfehlung der Bejagungsziele verbundene Zunahme der Rothirschpopulation zu einer massiven Zunahme der Wildschäden führen würde. Der Verzicht auf Bestandeseingriffe ausserhalb der Hochjagd – auch wenn diese um einige wenige Tage verlängert würde – hätte einen deutlichen Bestandeszuwachs beim Rothirsch zur Folge mit zerstörerischer Wirkung auf die Waldverjüngung. Dies gilt insbesondere für die Wintereinstände (Gutachten Robin, S. 14 f., Ziffer 7.1; Gutachten Poledna, S. 38, Rz. 146; Botschaften 2014–2015, S. 362 ff.).

Bereits im Rahmen der Botschaft zur Sonderjagdinitiative (Botschaften 2014–2015, S. 367) hat die Regierung ausgeführt, dass eine vollständige oder partielle Öffnung einzelner oder vieler Wildschutzgebiete und die Bejagung des Hirschwildes in diesen grundsätzlich geschützten Wildeinständen nur kurzfristig zu einem Jagderfolg führen würde. Diese Massnahmen reichen jedoch nicht aus, um die Abschusspläne beim Hirschwild auf einer Hochjagd im Sinn des Initiativbegehrens 4 zu erfüllen (Botschaften 2014–2015, S. 367). Ebenso hat die Regierung im Zusammenhang mit der Sonderjagdinitiative festgehalten, dass eine teilweise Regionalisierung der Jagd im Oktober keine zielführende Lösung ist (Botschaften 2014–2015, S. 367 f.). Gleiches gilt mit Blick auf eine Freigabe säugender Hirschkühe und Hirschkälber während der Schlussphase der Hochjagd im September (Botschaften 2014–2015, S. 368 f.).

Bei Annahme des Initiativbegehrens 4 würde eine regional angepasste Jagdplanung beim Hirschwild verunmöglicht. **Daher ist das Initiativbegehren 4 – soweit es das Hirschwild betrifft – offensichtlich bundesrechtswidrig** (Gutachten Poledna, S. 38, Rz. 147).

5.2 Rehwild

Würde die Sonderjagd gestrichen, hätte sich beim Rehwild im Jahr 2012 bezogen auf die Gesamtstrecke insgesamt eine verhältnismässig geringe Verringerung der Jagdstrecke um rund sieben Prozent ergeben (Gutachten Robin, S. 14, Ziff. 7.1). Mit einer Ausnahme lag im Jahr 2014 der Anteil der Sonderjagd in allen Regionen deutlich unter 20 Prozent und überwiegend unter zehn Prozent. In mehr als der Hälfte der Regionen fand im Jahr 2014 gar keine Sonderjagd auf Rehwild statt. Auch die Abschusspläne für die Sonder-

jagden 2012 und 2013 zeigen ein sehr ähnliches Bild. Dies spricht dafür, dass eine bundesrechtskonforme Bejagung des Rehwildes auch nach Annahme des Initiativbegehrens 4 möglich ist (Gutachten Poledna, S. 38 f., Rz. 148 f.).

Gegen diese Annahme sprechen gemäss wildbiologischem Gutachten (Gutachten Robin, S. 14, Ziffer 7.1) folgende Überlegungen:

- Durch den Wegfall der Sonderjagd liesse sich das Rehwild in jenen Einständen nicht mehr regulieren, die im Spätherbst von Rehen in grösserer Zahl aufgesucht werden;
- Die Einhaltung eines angemessenen Geschlechterverhältnisses wäre erschwert;
- Vor allem im Hauptverbreitungsgebiet der Weisstanne ist eine effiziente Rehbestandeskontrolle angezeigt, um die Verbissbelastung in Grenzen zu halten.

Diese Bedenken kamen bereits im wildbiologischen Gutachten zur Sonderjagdinitiative zum Ausdruck (Gutachten Poledna, S. 39 ff., Rz. 150 ff. mit weiteren Hinweisen).

Daraus ergibt sich, dass auch eine Ausdehnung der Hochjagd in den Monat Oktober nichts daran ändern würde, dass zur Erreichung optimaler Ergebnisse in einigen, jedoch zahlenmässig überschaubaren Regionen eine Sonderjagd notwendig wäre. Diese Feststellung gilt ungeachtet der insgesamt geringen Abweichung vom Plansoll beim Rehwild bei ersatzloser Streichung der Sonderjagd (Gutachten Poledna, S. 39, Rz. 152).

Zwei Gründe sprechen jedoch – im Gegensatz zur Sonderjagdinitiative – gegen die Ungültigkeit des Initiativbegehrens 4 in Bezug auf das Rehwild (Gutachten Poledna, S. 40, Rz. 153):

- Während die Sonderjagdinitiative vorsah, die Hochjagd um höchstens vier Tage auf 25 Tage zu verlängern und die Sonderjagd zu verbieten, sieht das vorliegende Initiativbegehren 4 zunächst nur eine Winterruhe ab dem 1. November vor. Es ist – wie erwähnt – möglich, die Hochjagd bei der Umsetzung des Initiativbegehrens 4 im September sowie massvoll in den Oktober auszudehnen. Die Möglichkeiten zur Ausdehnung der ordentlichen Hochjagd sind somit bei der vorliegenden Initiative deshalb erweitert.
- Die Formulierung einer «*generellen Winterruhe*» schliesst zwar eine Sonderjagd im bisherigen Ausmass aus, steht jedoch örtlich und sachlich eng eingeschränkten Sonderjagden nicht entgegen. 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 vorstehenden Sinn verlängerten Hochjagd tatsächlich ein akutes Problem bestehen würde. Hier kann beim Rehwild ausnahmsweise trotz Winterruhe eine

Sonderjagd angeordnet werden. Dies würde erlauben, in Gebieten, in denen Wildschäden untragbare Ausmasse annehmen, insbesondere beim vorstehend erwähnten Weissstannen-Verbiss, regulierend einzugreifen.

Aufgrund dieser Überlegungen ergibt sich gemäss Rechtsgutachten der Schluss, dass das **Initiativbegehren 4 in Bezug auf das Rehwild nicht offensichtlich bundesrechtswidrig ist** (Gutachten Poledna, S. 40, Rz. 154).

6. Rechtsfolgen

Vorweg bleibt festzuhalten, dass die Pass- und die Fallenjagd gemäss Initiativbegehren 2 abgeschafft werden sollen. Daher ist nachfolgend nicht weiter darauf einzugehen. Gleichzeitig kann festgehalten werden, dass das Initiativbegehren 4 in Bezug auf die Steinwildjagd und die Niederjagd bundesrechtskonform ist. Ebenso ist das Initiativbegehren 4 – mit Ausnahme des Rothirsches – in Bezug auf die übrigen jagdbaren Wildarten gültig (Gutachten Poledna, S. 43, Rz. 169 ff.). Probleme könnten sich aber künftig bei der Regulierung der Wildschweinbestände ergeben. In der Mesolcina besteht bereits ein wahrnehmbarer Druck auf landwirtschaftliche Kulturen. Mittelfristig wird sich der Bestand dort weiter vermehren. Auch auf der Alpen-nordseite muss mittelfristig mit einer raschen Bestandeszunahme gerechnet werden. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass ein Verbot der Sonderjagd auf Wildschweine in einigen Jahren bundesrechtswidrig werden könnte (Gutachten Poledna, S. 43, Rz. 171). Ein Wegfall der Sonderjagd würde derzeit jedoch noch nicht zu bundesrechtswidrigen Zuständen führen (Gutachten Robin, S. 21, Ziffer 11; Gutachten Poledna, S. 40, Rz. 157 ff.).

Die Abschaffung der Sonderjagd in Bezug auf das Hirschwild verletzt folgende Bestimmungen des Bundesrechts: **Art. 3 Abs. 1 JSG (Grundsätze der Jagdplanung), Art. 25 Abs. 1 JSG (Vollzug des eidgenössischen Jagdgesetzes), Art. 20 Abs. 1 WaG (Nachhaltigkeitsgrundsatz in Bezug auf die Waldfunktionen), Art. 27 Abs. 2 WaG (Regulierungspflicht mit Blick auf die natürliche Verjüngung des Waldes) sowie Art. 50 WaG (Vollzug des eidgenössischen Waldgesetzes)**. Diesbezüglich kann auf die entsprechenden Ausführungen zum Initiativbegehren 1 (Abschnitt F, Ziffer I 5, S. 926 f. hievor) sowie auf die Botschaft zur Sonderjagdinitiative (Botschaften 2014–2015, S. 372 ff.) verwiesen werden.

7. Standpunkt der Regierung

Die Regierung teilt die Auffassung gemäss Rechtsgutachten, dass das Initiativbegehren 4 in Bezug auf den Rothirsch ungültig ist. Im Übrigen lehnt die Regierung dieses Initiativbegehren ab. Diesbezüglich teilt sie die Schlussfolgerungen im wildbiologischen Gutachten, dass eine **optimale Regulierung des Rehwildbestandes** nur mit der Sonderjagd möglich ist (Gutachten Robin, S. 14, Ziffer 7.1; Gutachten Poledna, S. 39 f. Rz. 151 ff. mit weiteren Hinweisen). Zudem besteht kein begründeter Anlass, die Niederjagd um einen Monat zu verkürzen.

8. Umsetzung bei einer Annahme der Initiative

8.1 Jagdzeiten

Bei einer Annahme der Initiative sind die Jagdzeiten wie folgt anzupassen:

- | | |
|--------------------|--|
| Hochjagd: | Ausdehnung der Jagdzeit um mindestens vier Tage in den Monat Oktober; |
| Niederjagd: | Verkürzung der Jagdzeit um einen Monat, das heisst neu vom 1. Oktober bis 31. Oktober anstatt wie bisher bis 30. November; |
| Sonderjagd: | Hirschwild: 1. November bis 20. Dezember an höchstens zehn halben Tagen pro Hirschregion;
Rehwild: 1. November bis 20. Dezember an höchstens zwei halben Tagen pro Rehregion. |

8.2 Abschussregelung Rehwild

Bei einer Annahme der Initiative ist die Abschussregelung beim Rehwild wie folgt auszugestalten:

- Flächendeckender Abschuss von Rehkitzen in den letzten Septembertagen der Hochjagd unter gleichzeitigem Schutz der Rehgeissen;
- Abschuss von Rehgeissen und/oder Rehkitzen in der Zeit vom 15. Oktober bis 31. Oktober;
- Punktuelle Abschüsse von Rehwild in den Monaten November und Dezember an maximal zwei halben Tagen pro Rehregion und beschränkt auf Wildschadensflächen sowie zur Vermeidung von Wildunfällen entlang von Verkehrsachsen.

V. Initiativbegehren 5

1. Wortlaut

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

2. Auslegung der Bestimmung

Gemäss Rechtsgutachten (Gutachten Poledna, S. 43 ff., Rz. 173 ff.) sind in Bezug auf den Begriff «Parität» beim Initiativbegehren 5 zwei gleichwertige Auslegungen vertretbar, nämlich:

- **Variante 1:** Parität zwischen den Gruppen von Jägern, Nichtjägern und Tierschützern;
- **Variante 2:** Parität zwischen Jägern/Tierschützern einerseits und Nichtjägern anderseits.

Die Regierung ist der Auffassung, dass der **Variante 2** der Vorzug zu geben ist. Bei der Variante 2 ist nämlich nur eine Parität zwischen zwei Gruppen (Jäger/Tierschützer und Nichtjäger) vorzusehen, während bei der Variante 1 eine Drittelsparität (Jäger, Nichtjäger und Tierschützer) gilt. Die Variante 2 ist daher einfacher umzusetzen als die Variante 1. Nachfolgend wird demnach von der Variante 2 ausgegangen.

3. Parität im Amt für Jagd und Fischerei

3.1 Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens

Eine paritätische Besetzung des Amtes für Jagd und Fischerei ändert nichts daran, dass die politische Verantwortung für die Jagdpolitik beim Grossen Rat, bei der Regierung und beim zuständigen Departement liegt. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand aufgrund seiner weltanschaulichen oder politischen Überzeugung diskriminiert werden. Eine ungleiche Behandlung aufgrund eines verpönten Merkmals ist jedoch ausnahmsweise gerechtfertigt, wenn sie sich dennoch als sachlich begründet und verhältnismässig erweist (Gutachten Poledna, S. 53, Rz. 228 mit weiteren Hinweisen).

Nach der Rechtsprechung darf niemand allein wegen seiner politischen oder weltanschaulichen Haltung oder wegen 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 andere Grundrechte wie etwa die Meinungsäusserungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit oder die Glaubens- und Gewissensfreiheit verletzen. Gemäss Rechtsprechung bedeutet dies jedoch nicht, dass auf die politische und weltanschauliche Haltung einer Bewerberin oder eines Bewerbers überhaupt nicht abgestellt werden dürfte. Eine Berücksichtigung dieser Faktoren ist dann zulässig, wenn sie auch bei objektiver Betrachtung für die Eignung zu einem bestimmten Amt von Bedeutung sind. Einstellungsentscheide im öffentlichen Dienst, welche auf die politische Ansicht einer Bewerberin oder eines Bewerbers abstellen, sind demnach unter dem Aspekt des Diskriminierungsverbots zu prüfen (Gutachten Poledna, S. 53 f., Rz. 230 f. mit weiteren Hinweisen).

Vorliegend wird an die Eigenschaften «Jäger», «Nichtjäger» und «Tierschützer» angeknüpft. Die weltanschauliche oder politische Überzeugung ist ein nach Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Kriterium (Gutachten Poledna, S. 54 f., Rz. 234 ff. mit weiteren Hinweisen). Demzufolge ist zu prüfen, ob diese verpönte Anknüpfung an das Kriterium der weltanschaulichen oder politischen Überzeugung gerechtfertigt werden kann. Dies ist nur dann der Fall, wenn eine solche Anknüpfung sachlich begründet und verhältnismässig ist (Gutachten Poledna, S. 55, Rz. 238 mit weiteren Hinweisen).

Das Bundesgericht wandte auf diese Massnahme einen **strikten Verhältnismässigkeitstest** an. Demnach sind Massnahmen zur Förderung der beruflichen Chancen von Frauen, die sich gegenüber Männern diskriminierend auswirken, nur zulässig (vgl. auch Gutachten Poledna, S. 55 ff., Rz. 242 mit weiteren Hinweisen):

- wenn sie geeignet sind, den beabsichtigten Zweck zu erreichen, das heisst 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 berührter Personen (**Erforderlichkeit**);
- wenn sie als vernünftige Massnahme erscheinen, den beabsichtigten Zweck angesichts der auf dem Spiel stehenden Interessen zu erreichen (**Verhältnismässigkeit im engeren Sinn**).

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 (Gutachten Poledna, S. 55, Rz. 243).

Aufgrund des vom Bundesgericht definierten Massstabs ist somit die Verhältnismässigkeit des Initiativbegehrens 5 zu beurteilen.

Das Kriterium der **Geeignetheit** erfordert, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels dienlich und zwecktauglich ist. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel geradezu vorbeischiess, das heisst keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zieles sogar erschwert oder verhindert. Zu prüfen ist somit die sogenannte Zwecktauglichkeit beziehungsweise die Eignung einer Massnahme (Gutachten Poledna, S. 56, Rz. 246 mit weiteren Hinweisen). Ob die vorliegende Massnahme im Hinblick auf das erklärte Ziel, im Amt für Jagd und Fischerei eine ausgewogenere Jagdpolitik zu erreichen, als geeignet betrachtet werden 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 zuständige Departement festgelegt. Die Regierung steht zudem der Verwaltung von Verfassungen wegen vor (Art. 43 Abs. 1 KV). Dies ist Ausdruck des demokratischen Prinzips. Die übergeordneten Stellen in der Verwaltung haben demnach gegenüber den untergeordneten Stellen ein umfassendes Weisungsrecht. 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 haben könnte. Die Massnahme ist deshalb nicht schlechthin ungeeignet, wenn ihre Eignung auch zweifelhaft ist (Gutachten Poledna, S. 56, Rz. 247).

Die **Erforderlichkeit** einer Massnahme ist gegeben, wenn mit einer für die Entscheidadressaten auch weniger einschneidenden Massnahme der angestrebte Erfolg erreicht werden kann beziehungsweise wenn sie in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgeht. Es ist das mildestmögliche Mittel zu ergreifen, welches als ebenso wirksam hinsichtlich der Zielerreichung wie die getroffene Massnahme zu beurteilen ist (Gutachten Poledna, S. 56 f., Rz. 248 mit weiteren Hinweisen). Wenn die Initiantinnen und Initianten offenbar die vom Amt für Jagd und Fischerei verfolgte Politik für zu jagdfreundlich halten, können sie – wie im vorliegenden Fall – auf dem Weg der Volksinitiative oder allenfalls durch eine Änderung der Zusammensetzung des Grossen Rates oder der Regierung die diesbezügliche Politik ändern. Dieser Weg ist zweifellos geeigneter, um die Jagdpolitik zu ändern, als die im Initiativbegehren 5 aufgezeigte Lösung (Gutachten Poledna, S. 56, Rz. 249).

Fraglich ist überdies, ob die **strikte Parität** angesichts des hierarchischen Aufbaus der Verwaltung erforderlich ist. Im Amt nehmen einzelne Angestellte alleine oder in wechselnder Zusammensetzung gewisse Aufgaben wahr. Die Politik des Amtes wird aber nicht durch eine Abstimmung aller Angestellten festgelegt. Eine Verwaltungseinheit ist nicht basisdemokra-

tisch organisiert. Dies bedeutet, dass wichtige Entscheide regelmässig vom Grossen Rat, von der Regierung oder vom vorgesetzten Departement gefällt werden. Daran kann das Begehren nichts ändern, denn die politische Verantwortung für das Amt trägt gemäss Kantonsverfassung die Regierung. Auch in diesem Kontext ist die **paritätische Besetzung des Amtes keine erforderliche Massnahme**, um eine im Sinn der Initiantinnen und Initianten ausgewogene Jagdpolitik zu gewährleisten. Eine weniger einschneidende Regelung, die bloss fordert, Jagdkritikerinnen und Jagdkritiker seien im Amt für Jagd und Fischerei ebenfalls zu berücksichtigen, wäre deshalb gleichermaßen geeignet (Gutachten Poledna, S. 56, Rz. 250 ff.).

Die **Verhältnismässigkeit im engeren Sinn** ist gegeben, wenn ein vernünftiges, das heisst ausgewogenes Verhältnis zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung beziehungsweise zwischen dem angestrebten Ziel und der Wirkung besteht. In Anbetracht der fraglichen Geeignetheit und der fehlenden Erforderlichkeit der Massnahme sowie mit Blick auf die zitierte Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Zulässigkeit strikter Geschlechterquoten ist auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn bezüglich des Initiativbegehrens 5 zu verneinen (Gutachten Poledna, S. 57 f., Rz. 253 ff. mit weiteren Hinweisen). Schliesslich bleibt festzuhalten, dass eine Anstellung beim Amt für Jagd und Fischerei in erster Linie Sachkompetenz und nicht eine gesellschaftspolitische Ausrichtung voraussetzt (Gutachten Poledna, S. 58, Rz. 257 ff.).

3.2 Rechtsfolgen

Die von der Initiative geforderte strikte Parität zwischen Jägern/Tierschützern einerseits und Nichtjägern andererseits im Amt für Jagd und Fischerei verstösst gegen das aus Art. 8 Abs. 2 BV fließende Diskriminierungsverbot (Gutachten Poledna, S. 57, Rz. 255). Aber auch die Benachteiligung von Personen, die sich keiner der Gruppen «Jäger», «Nichtjäger» und «Tierschützer» zuordnen lassen wollen, ist im Ergebnis diskriminierend und unverhältnismässig und verletzt demnach ebenfalls Art. 8 Abs. 2 BV. Da das Initiativbegehren 5 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 ausgewogenere Jagdpolitik zu erreichen, **ist die geforderte Parität mit Bezug auf das Amt für Jagd und Fischerei offensichtlich bundesrechtswidrig** (Gutachten Poledna, S. 58 f., Rz. 260).

4. Parität in der Jagdkommission

4.1 Zusammensetzung und Aufgaben der Jagdkommission

Die Jagdkommission, welche von der Regierung gewählt wird, besteht aus sieben bis neun Mitgliedern (Art. 40 Abs. 1 KJG). Den Vorsitz führt praxisgemäss der Vorsteher des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes. Daneben sind folgende Interessensgruppen in der Kommission vertreten:

Bündner Kantonaler Patentjäger-Verband	4 Mitglieder
Bündner Landwirtschaft	2 Mitglieder
Bündner Forstwirtschaft	1 Mitglied
Pro Natura Graubünden	1 Mitglied
Graubündner Tierschutzverein	1 Mitglied

Die Aufgabe der Jagdkommission besteht darin, die Regierung und das Fachdepartement in allen wichtigen Fragen des Jagdwesens zu beraten (Art. 40 Abs. 2 KJG).

4.2 Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren 5 ist laut Rechtsgutachten in diesem Punkt mit dem übergeordneten Recht vereinbar (Gutachten Poledna, S. 51 f., Rz. 215 ff.). Im Gegensatz zum Amt für Jagd und Fischerei ist nämlich die Jagdkommission nicht in die Verwaltung eingegliedert und hat überdies nur eine beratende Funktion und keine Entscheidungskompetenzen.

4.3 Beurteilung des Initiativbegehrens

Die Jagdkommission ist derzeit bereits breit abgestützt. Zudem besteht diese Kommission aus fachkundigen Mitgliedern. Daher drängen sich keine Änderungen auf. Solche könnte die Regierung mit der Wahl der Jagdkommission – sofern erforderlich – bereits heute vornehmen. Eine strikte paritätische Zusammensetzung der Jagdkommission lehnt die Regierung jedoch mangels erkennbarer Vorteile ab.

4.4 Umsetzung bei einer Annahme der Initiative

Bei einer Annahme des Initiativbegehrens 5 müssten Jäger/Tierschützer einerseits und Nichtjäger andererseits in der Kommission paritätisch vertreten sein. Folglich müsste die Jagdkommission neu aus acht oder zehn Mitgliedern bestehen. Zudem ist im kantonalen Jagdgesetz neu ausdrücklich festzuhalten, dass der Vorsteher des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes den Vorsitz der Jagdkommission inne hat.

5. Standpunkt der Regierung

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Initiativbegehren 5 hinsichtlich einer paritätischen Zusammensetzung des Amtes für Jagd und Fischerei ungültig und hinsichtlich einer paritätischen Zusammensetzung der Jagdkommission gültig ist. Demzufolge kann nur das Begehren betreffend Parität der Jagdkommission dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Das Begehren betreffend paritätische Zusammensetzung der Jagdkommission wird von der Regierung abgelehnt. Deren Wahlkompetenzen sollen nämlich nicht unnötig beschnitten werden. Zudem sind in der Jagdkommission Fachkenntnisse und nicht politische oder gesellschaftliche Anschauungen gefragt und erforderlich.

VI. Initiativbegehren 6

1. Wortlaut

«6. Bei der Ausübung der Jagd gelten die Blutalkoholgrenzen gemäss der Strassenverkehrsgesetzgebung».

2. Zielsetzung des Initiativbegehrens

Bei der Ausübung der Jagd sollen bei diesem Initiativbegehren die Blutalkoholgrenzen gemäss eidgenössischer Strassenverkehrsgesetzgebung gelten. Dabei handelt es sich um einen sogenannten «dynamischen Verweis» (Gutachten Poledna, S. 61, Rz. 276). Dies bedeutet, dass die **jeweils nach Strassenverkehrsgesetzgebung** geltenden Blutalkoholgrenzen massgebend sind.

3. Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens

Gemäss Art. 3 Abs. 2 JSG bestimmen die Kantone die Voraussetzungen für die Jagdberechtigung und sind für eine wirkungsvolle Aufsicht zuständig. Die eidgenössische Jagdgesetzgebung geht nämlich davon aus, dass nach geltendem Bundesverfassungsrecht eine kantonale Hoheit über das Jagdregal besteht (Gutachten Poledna, S. 60, Rz. 272 mit weiteren Hinweisen).

Laut Rechtsgutachten berühren gesetzlich festgelegte Blutalkoholwerte bei der Ausübung der Jagd keine grundrechtlich geschützten Positionen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung schliesst das Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) nicht den Schutz jeglicher auch noch so unbedeutender Wahl- und Bestimmungsmöglichkeiten des Menschen ein. Es deckt nur alle Freiheiten, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen. Dementsprechend entschied das Bundesgericht, dass es nicht gegen die persönliche Freiheit verstösst, den Handel von halb-automatischen Gewehren der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Ebenso ist der Verweis auf die diesbezüglichen Vorschriften für den Strassenverkehr rechtstechnisch zulässig (dynamische Verweisung), selbst wenn die Vorschriften strafbewehrt sind (Gutachten Poledna, S. 61 f., Rz. 274 ff. mit weiteren Hinweisen). Das **Initiativbegehren 6** steht folglich in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht (Gutachten Poledna, S. 61, Rz. 275).

4. Konsequenzen des Initiativbegehrens

Die Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer können gemäss Art. 55 Abs. 1 des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) einer Atemalkoholprobe unterzogen werden. Die Bundesversammlung hat festgelegt, bei welcher Blutalkoholkonzentration unabhängig von weiteren Beweisen und individueller Alkoholverträglichkeit Fahrunfähigkeit im Sinn des Strassenverkehrsgesetzes angenommen wird (Angetrunkenheit) und welche Blutalkoholkonzentration als qualifiziert gilt (Art. 55 Abs. 6 SVG). Gemäss Bundesverordnung der Bundesversammlung über Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr (SR 741.13; VBBA) gilt diesbezüglich die nachfolgende Regelung: Fahrunfähigkeit wegen Alkoholeinwirkung (Angetrunkenheit) gilt in jedem Fall als erwiesen, wenn die Fahrzeugführerin oder der Fahrzeugführer eine Blutalkoholkonzentration von 0,5 oder mehr Gewichtspromillen aufweist oder eine Alkoholmenge im Körper hat, die zu einer solchen Blutalkoholgrenze führt (Art. 1 Abs. 1 VBBA). Als qualifiziert gilt eine Blutalkoholkonzentration von 0,8 Gewichtspromillen oder mehr. Beim Führerausweisentzug unterscheidet das eidgenössische Strassenverkehrsgesetz leichte Widerhandlungen (Art. 16a SVG), mittelschwere Widerhandlungen

(Art. 16b SVG) und schwere Widerhandlungen (Art. 16c SVG) gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung.

Eine **leichte Widerhandlung** begeht, wer in angetrunkenem Zustand, jedoch nicht mit einer qualifizierten Blutalkoholkonzentration (mindestens 0,5 Promille und weniger als 0,8 Promille) ein Motorfahrzeug lenkt und dabei keine anderen Widerhandlungen gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung begeht (Art. 16a Abs. 1 lit. b SVG). Nach einer leichten Widerhandlung wird der Lernfahr- oder Führerausweis für mindestens einen Monat entzogen, wenn dies in den vorangegangenen zwei Jahren bereits der Fall war oder eine andere Administrativmassnahme verfügt wurde (Art. 16a Abs. 2 SVG). Nur verwarnt wird die fehlbare Person, wenn in den vorangegangenen zwei Jahren der Ausweis nicht entzogen und keine andere Administrativmassnahme verfügt wurde (Art. 16a Abs. 3 SVG). In besonders leichten Fällen wird so- dann auf jegliche Massnahme verzichtet (Art. 16a Abs. 4 SVG).

Eine **mittelschwere Widerhandlung** begeht, wer in angetrunkenem Zustand, jedoch mit einer nicht qualifizierten Blutalkoholkonzentration (mindestens 0,5 Promille und weniger als 0,8 Promille) ein Motorfahrzeug lenkt und dabei zusätzlich eine leichte Widerhandlung gegen die Strassenverkehrsvorschriften begeht (Art. 16b Abs. 1 lit. b SVG). Nach einer mittelschweren Widerhandlung erfolgt ein Lernfahr- oder Führerausweisentzug. Je nach Konstellation steigt die Entzugsdauer kaskadenartig. Der diesbezügliche Rahmen reicht von einem Entzug von mindestens einem Monat bis zum Entzug des Führerausweises auf unbestimmte Zeit (Art. 16b Abs. 2 SVG).

Eine **schwere Widerhandlung** begeht, wer in angetrunkenem Zustand mit einer Blutalkoholkonzentration von 0,8 Gewichtspromillen oder mehr ein Motorfahrzeug führt (Art. 16c Abs. 1 lit. b SVG). Nach einer schweren Widerhandlung erfolgt ebenfalls ein Lernfahr- oder Führerausweisentzug. Auch in diesem Fall steigt die Entzugsdauer je nach Konstellation kaskadenartig. Der diesbezügliche Rahmen reicht von mindestens drei Monaten Entzug bis zum Entzug des Führerausweises auf unbestimmte Zeit (Art. 16c Abs. 2 SVG).

Die vorstehend dargelegten und teilweise komplexen Regelungen sind auf den Strassenverkehr zugeschnitten und lassen sich nicht im gleichen Massstab auf die kantonale Jagdgesetzgebung übertragen. Diesem Umstand haben die Initiantinnen und Initianten bei der Formulierung des Initiativbegehrens 6 nicht ausreichend Rechnung getragen.

5. Beurteilung des Initiativbegehrens

Die eidgenössische Waffengesetzgebung und das kantonale Jagdgesetz bilden bereits heute eine Rechtsgrundlage, um nicht geeignete Personen von der Jagd auszuschliessen. Wer eine Waffe oder einen wesentlichen Waffenbestandteil erwerben will, benötigt gemäss Art. 8 Abs. 1 des eidgenössischen Waffengesetzes (WG; SR 514.54) einen Waffenerwerbsschein. Keinen Waffenerwerbsschein erhalten gemäss Art. 8 Abs. 2 WG Personen, die:

- a) das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben;
- b) unter umfassender Beistandschaft stehen und durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden;
- c) zur Annahme Anlass geben, dass sie sich selbst oder Dritte mit der Waffe gefährden;
- d) wegen einer Handlung, die eine gewalttätige oder gemeingefährliche Gesinnung bekundet, oder wegen wiederholt begangener Verbrechen oder Vergehen im Strafregister eingetragen sind, solange der Eintrag nicht gelöscht ist.

Einschüssige und mehrläufige Jagdgewehre sowie Nachbildungen von einschüssigen Vorderladern dürfen gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a WG ohne Waffenerwerbsschein erworben werden. Die Waffe oder der wesentliche Waffenbestandteil darf aber nur übertragen werden, wenn die übertragende Person nach den Umständen annehmen darf, dass dem Erwerb kein Hindernisgrund gemäss Art. 8 Abs. 2 WG entgegensteht (Art. 10a Abs. 2 WG). Die übertragende Person kann sich daher bei der zuständigen Behörde erkundigen, ob dem Erwerb ein Hindernisgrund entgegensteht. Voraussetzung hierfür ist das schriftliche Einverständnis der erwerbenden Person (Art. 10a Abs. 4 WG). Wesentlich ist jedoch, dass die zuständige Behörde unter anderem Waffen und Munition beschlagnahmen darf. Dies gilt, wenn diese Waffen oder Munition im Besitz von Personen sind, für die ein Hindernisgrund gemäss Art. 8 Abs. 2 WG besteht, oder wenn diese Personen zum Erwerb und Besitz von Waffen und Munition nicht berechtigt sind (vgl. dazu Art. 31 WG).

Die Abgabe des Jagdpatentes wird folglich gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. f KJG allen Personen verweigert, welche aufgrund eines nach Waffengesetzgebung ergangenen richterlichen oder behördlichen Entscheides keine Waffen besitzen, erwerben oder tragen dürfen oder deren Waffen beschlagnahmt worden sind. Zudem können Jägerinnen und Jäger bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (Art. 7 Abs. 1 lit. g KJG) durch das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement von der Jagd ausgeschlossen werden. Dies ist gemäss Art. 15 Abs. 6 KJG auch kurzfristig, das heisst während der Jagd, zulässig. Die erwähnten Bestimmungen des eidgenössischen Waffengesetzes und des kantonalen Jagdgesetzes entfalten somit eine wirksame präventive Wirkung.

Bei der Jagdausübung haben sich die Jägerinnen und Jäger weidgerecht zu verhalten (Art. 15 Abs. 1 KJG). Dies setzt voraus, dass sie fähig sein müssen, die Jagd korrekt auszuüben. Alkohol und Betäubungsmittel können die Jagdausübung beeinträchtigen oder gar ausschliessen. Der sichere Umgang mit Schusswaffen, aber auch tierschützerische Gründe, sprechen dafür, dass der weidgerechten Jagdausübung eine hohe Priorität eingeräumt wird. Dabei sollen aber – neben dem von den Initiantinnen und Initianten angesprochenen, übermässigen Alkoholkonsum – auch Betäubungsmittel miteinbezogen werden.

Die Regierung ist bereit, das Initiativbegehren 6 im Rahmen der anstehenden Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes sach- und zielgerecht umzusetzen. Demzufolge sollen wie bis anhin Personen von der Jagdausübung ausgeschlossen werden, wenn sie die öffentliche Sicherheit gefährden. Dies erfolgt in erster Linie gestützt auf die eidgenössische Waffengesetzgebung.

Neu soll unter klar definierten Voraussetzungen bei Einnahme von Alkohol und Betäubungsmitteln ebenfalls ein Jagdausschluss möglich sein. Sind demnach Jägerinnen oder Jäger wegen übermässiger Einnahme von Alkohol oder Betäubungsmitteln nicht fähig, die Jagd weidgerecht auszuüben, soll das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement im Sinn von Art. 7 KJG neu einen Jagdausschluss anordnen können.

Ein vorsorglicher Patententzug während der Jagd ist nach geltendem Recht (Art. 15 Abs. 6 KJG) nur bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zulässig. Nach Auffassung der Regierung soll dies neu auch möglich sein, wenn eine Jägerin oder ein Jäger wegen übermässigem Alkohol- oder Betäubungsmittelmissbrauch unfähig ist, die Jagd weidgerecht auszuüben. Bei mutmasslichem Alkoholmissbrauch soll die Jagdaufsicht daher einen Atemtest anordnen können. Ergibt dieser Atemtest eine qualifizierte Blutalkoholkonzentration von 0,8 Gewichtspromillen oder mehr, ist das Jagdpatent sofort zu entziehen. Gleiches gilt bei eindeutigen Anhaltspunkten, welche auf einen Betäubungsmittelmissbrauch hindeuten.

Verfahrensrechtlich ist der vorsorgliche Jagdausschluss einerseits eine Administrativmassnahme. Über den Fortbestand des vorläufigen Patententzugs entscheidet daher das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement. Andererseits kann der vorsorgliche Patententzug auch in ein Strafverfahren münden, sofern Straftatbestände vorliegen. Für die Ahndung dieser Tatbestände sind die Strafbehörden zuständig.

Die Initiantinnen und Initianten der kantonalen Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» fordern unter anderem, dass bei der Jagdausübung die Blutalkoholgrenzen gemäss Strassenverkehrsgesetzgebung gelten sollen. Mit der vorgesehenen Festlegung einer Blutalkoholkonzentration von 0,8 Gewichtspromillen oder mehr kann diesem Initiativbegehren im Wesentlichen entsprochen werden. Ergänzend zum Begehren

gemäss Initiative soll künftig auch ein Jagdausschluss bei Betäubungsmittelmissbrauch möglich sein.

Die von der Regierung vorgesehene Lösung bedingt eine Anpassung des kantonalen Jagdgesetzes.

Die von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagene Anknüpfung an die Strassenverkehrsgesetzgebung mit ihrem komplexen, auf den Strassenverkehr zugeschnittenen Regelwerk erweist sich hingegen als nicht praxistauglich. Daher lehnt die Regierung das Initiativbegehren 6 ab.

6. Umsetzung bei Annahme der Initiative

Bei einer Annahme der Initiative ist vom klaren Wortlaut des Initiativbegehrens 6 auszugehen. Demzufolge könnte nur übermässiger Alkoholkonsum geahndet werden. Im kantonalen Jagdgesetz kann daher nur festgehalten werden, dass die Jagdausübung mit einer Blutalkoholkonzentration von 0,5 oder mehr Gewichtspromillen untersagt ist.

7. Standpunkt der Regierung

Das Initiativbegehren 6 steht mit dem Bundesrecht im Einklang. Demzufolge kann dieses Initiativbegehren dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die Regierung lehnt allerdings bei der Blutalkoholkonzentration eine starre Anbindung an die eidgenössische Strassenverkehrsgesetzgebung ab. Sie ist aber bereit, das Anliegen der Initiantinnen und Initianten im erweiterten Sinn gemäss den vorstehenden Ausführungen aufzunehmen und dieses im Rahmen der anstehenden Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes umzusetzen. Demzufolge soll jederzeit ein präventiver Jagdausschluss bei Unfähigkeit zur weidgerechten Jagdausübung wegen übermässigem Alkohol- oder Betäubungsmittelleinfluss erfolgen. Gleiches gilt auch während der Jagdausübung.

Bei einer Annahme der Initiative kann gemäss dem Wortlaut des Initiativbegehrens 6 bei der Jagdausübung nur der übermässige Alkoholkonsum untersagt werden. Betäubungsmittel blieben ausgeklammert. Auch aus diesem Grund lehnt die Regierung das Initiativbegehren 6 ab.

VII. Initiativbegehren 7

1. Wortlaut

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

2. Periodische Überprüfung der Jagdeignung und Treffsicherheit

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Das eidgenössische Waffengesetz und die einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Jagdgesetzes haben in Bezug auf die «Jagdeignung» eine massgebende präventive Wirkung (vgl. dazu Abschnitt F, Ziffer VI 5, S. 951 ff. hiervor). Diese Prüfung der Jagdeignung erfolgt laufend und nicht nur – wie von den Initiantinnen und Initianten gefordert – periodisch. Das Begehren um Überprüfung der Jagdeignung ist somit bereits nach geltendem Recht erfüllt. Gleiches gilt – wie nachfolgend ausgeführt wird – auch mit Blick auf die periodische Überprüfung der Treffsicherheit.

2.2 Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens

Die Jagdberechtigung wird gemäss Art. 4 Abs. 2 JSG Bewerberinnen und Bewerbern erteilt, die in einer vom Kanton festgelegten Jagdprüfung nachweisen, dass sie über die erforderlichen Kenntnisse verfügen. Daraus lässt sich nicht ableiten, dass der Kanton die Jagdeignung nur einmal prüfen darf und die Jagdberechtigung unbefristet ausgestellt werden müsste. Vielmehr verlangt Art. 2 Abs. 2^{bis} lit. a JSV bereits heute, dass die Kantone den periodischen Nachweis der Treffsicherheit als Voraussetzung für die Jagdberechtigung verlangen müssen. **Die periodische Überprüfung der Jagdeignung und Treffsicherheit steht daher im Einklang mit dem Bundesrecht** (Gutachten Poledna, S. 62, Rz. 279).

2.3 Beurteilung des Initiativbegehrens

Die Regierung hat am 20. Januar 2015 die Verordnung über die jagdliche Schiesspflicht (VJSP; BR 740.110) erlassen und damit die Vorgaben gemäss Bundesrecht (Art. 2 Abs. 2^{bis} lit. a JSV) umgesetzt. Diese Verordnung ist

am 1. März 2015 in Kraft getreten. Demzufolge wird das obligatorische Einschossen der Jagdwaffe neu mit einer Leistungsnorm verknüpft (vgl. dazu auch Art. 13a Abs. 1 KJG). Die Schiesspflicht bei Kugelschüssen ist gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. a VJSP erfüllt, wenn mindestens vier Treffer in Folge im 8er- bis 10er-Ring auf der Gämsscheibe mit Zehnereinteilung (DJV-4, stehender Gämssbock) erreicht werden. Die Schussdistanz beträgt mindestens 100 m, und die Schiessposition kann frei gewählt werden. Bei Schrotschüssen gelten als Mindestanforderung vier Treffer in Folge auf bewegliche Ziele (laufen- der dreiteiliger Kipp-Hase, Rollhase oder Tontauben). Die Distanz hat bei freier Schiessposition 30 bis 35 m zu betragen (Art. 8 Abs. 1 lit. b VJSP). Die erwähnten Schiessprogramme können von den Jägerinnen und Jägern in der Zeit vom 1. Mai bis 31. Oktober (Art. 7 Abs. 1 VJSP) beliebig wiederholt werden (Art. 8 Abs. 2 VJSP).

Die Aufsicht über die Durchführung der Schiesspflicht obliegt dem Amt für Jagd und Fischerei (Art. 3 Abs. 1 VJSP). Mit der Durchführung der Schiesspflicht beauftragt das Amt den Bündner Kantonalen Patentjäger-Verband (BKPV) sowie private Jagdfachgeschäfte mit eigenen Schiessanlagen im Kanton. Dies erfolgt im Rahmen von Vereinbarungen zwischen dem Amt und dem BKPV beziehungsweise den privaten Jagdfachgeschäften (Art. 2 VJSP).

Die Schiessstandverantwortlichen haben der Schützin oder dem Schützen die Erfüllung der Schiesspflicht zu bestätigen (Art. 5 Abs. 1 VJSP). Beim Lösen des Jagdpatentes haben die Jägerinnen und Jäger dieses Formular der **Patentausgabestelle** vorzuweisen und damit zu belegen, dass sie **die Jagdwaffe persönlich eingeschossen und die Schiesspflicht erfüllt haben** (Art. 4 Abs. 3 der regierungsrätlichen Jagdverordnung; RJV; BR 740.020).

2.4 Rechtsfolgen

Das Initiativbegehren 7 ist – soweit es die periodische Überprüfung der Jagdeignung und Treffsicherheit betrifft – aufgrund der Bestimmungen des eidgenössischen Waffengesetzes und des kantonalen Jagdgesetzes (vgl. dazu Abschnitt F, Ziffer VI 5, S. 951 ff. hiervor) sowie mit dem Erlass der kantonalen Verordnung über die jagdliche Schiesspflicht bereits erfüllt worden. Die vorstehend erwähnten Erlasse sind nämlich geltendes Recht. Diesbezüglich bleibt einzig anzumerken, dass die Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» am 12. September 2013 im Kantonsamtsblatt veröffentlicht und am 26. August 2014 bei der Standeskanzlei eingereicht worden ist. Die Verordnung über die jagdliche Schiesspflicht ist demgegenüber erst Anfang 2015 und somit nach Lancierung und Einreichung der vorliegenden Initiative erlassen worden.

2.5 Umsetzung bei einer Annahme der Initiative

Die Regierung wird bei einer Annahme des Initiativbegehrens die obligatorische Schiesspflicht mit der Verpflichtung zum Erlass verbindlicher Leistungsnormen auf Gesetzesstufe verankern. Im Übrigen werden die Bestimmungen der Verordnung über die jagdliche Schiesspflicht weiterhin massgebend sein.

3. Verwendung bleifreier Munition ab 2016

3.1 Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens

Die Kantone sind – wie bereits erwähnt – gemäss Art. 2 Abs. 3 JSV ermächtigt, einzelne Hilfsmittel wie etwa Bleimunition für die Jagd zu verbieten. Ein Verbot, bleihaltige Munition auf der Bündner Jagd zu verwenden, ist denn auch mit dem übergeordneten Recht vereinbar (Gutachten Poledna, S. 63, Rz. 288).

3.2 Beurteilung des Initiativbegehrens

Das Thema «bleifreie Munition für die Jagd» wird derzeit europaweit diskutiert. Auch in der Schweiz wird ein Verbot bleihaltiger Munition eingehend geprüft. Diese Frage darf allerdings – auch nach Auffassung des BAFU – nicht nur aufgrund der Umwelt- oder Humantoxizität der verwendeten Munition, das heisst bleihaltig oder bleifrei, entschieden werden. Ebenso wichtig ist die tierschutzrelevante Frage der Tötungswirkung. Das BAFU klärt derzeit diese Frage im Rahmen einer Feldstudie. Dabei soll einerseits die **Tötungswirkung bleifreier Kugelmunition** (Schussverhalten, Fluchtstrecke, Zeitdauer bis zum Tod des Tieres, Organzerstörung) ermittelt und andererseits die Todeswirkung mit der Schussdistanz, der Geschossenergie (Anfangsgeschwindigkeit, Losnummer) und dem Geschossaufbau (Geschossort, Geschossgewicht) und deren Zusammenhang ermittelt werden.

Im Kanton Graubünden muss die minimale Kalibergrösse mindestens 10,2 mm betragen. Dies gilt für alle auf der Hoch- und Sonderjagd sowie auf der Steinwildjagd verwendeten Waffen (Art. 13 Abs. 1 lit. a und lit. c KJG). Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Niederjagdwaffe für die Sonderjagd noch nie freigegeben wurde (vgl. dazu Art. 13 Abs. 1 lit. c KJG). Bleifreie Munition für die minimale Kalibergrösse von 10,2 mm kann derzeit auf dem Markt nicht ab Stange erworben werden. Die Konstruktion von zuverlässigen und vor allem bezüglich der Tötungswirkung befriedi-

genden bleifreien Geschossen ist für die Munitionsfabriken bereits für kleinere Kaliber eine erhebliche Herausforderung. Für die Kalibergrösse von 10,2 mm ist zurzeit daher noch keine geeignete, bleifreie Munition auf dem Markt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Tötungswirkung. Daher kann ein Verbot bleihaltiger Munition für Kugelgeschosse aus tierschützerischen Gründen noch nicht eingeführt werden. Einzig die kantonale Wildhut verwendet seit 2014 bleifreie Munition für ihre Waffen mit Kalibergösse 7 mm beziehungsweise 7,5 mm. Aber auch diesbezüglich gibt es Einschränkungen. In besonderen Situationen wie etwa Wildunfälle auf der Strasse oder Abschüsse in Siedlungsnähe wird aus Sicherheitsgründen weiterhin bleihaltige Munition eingesetzt. Damit soll bei bleifreien Geschossen das Risiko für Querschläger und Splitterbildung vermindert werden.

Für die **Jagd auf Wasservögel** wird bereits heute bleifreies Schrot verwendet (Art. 2 Abs. 1 lit. 1 JSV; JBV 2015, Abschnitt II, Litera E, S. 24). Für den **Schrotschuss auf dem Lande** müssen demgegenüber die Sicherheitsaspekte berücksichtigt werden. Die meisten Ersatzmaterialien (Weicheisenschrot usw.) haben nämlich ein Abprallverhalten, das zu gefährlichen Situationen führen kann. Während Bleikügelchen sofort deformieren und mit dem Aufprall ihre Energie abgeben, besteht bei härteren Materialien eine erhebliche Gefahr von Querschlägern (vgl. zur Thematik der bleifreien Munition auch Gutachten Poledna, S. 62 ff., Rz. 280 ff.).

Die Regierung ist der Auffassung, dass die bleifreie Munition im Kanton Graubünden einzuführen ist. Aus tierschützerischen Gründen kann aber derzeit die Einführung von Kugelgeschossen noch nicht verantwortet werden. Gleiches gilt – mit Ausnahme der Jagd auf Wasserflugwild – aus Sicherheitsgründen auch für die Verwendung von bleifreiem Schrot. Kann bei der Einführung bleifreier Munition der zeitliche Rahmen nicht eingehalten werden, gelten solche Initiativbegehren gemäss Rechtsprechung in der Regel trotzdem nicht als undurchführbar. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips wird normalerweise davon ausgegangen, dass es den Initiantinnen und Initianten nicht vorrangig um die genaue Einhaltung der Frist, sondern primär um die Umsetzung der Massnahme innert nützlicher Frist geht. Die Fristerstreckung, nämlich bleifreie Munition ab 2016, wird deshalb als blosser **Ordnungsfrist** angesehen (Gutachten Poledna, S. 62, Rz. 281 mit weiteren Hinweisen).

3.3 Umsetzung bei einer Annahme der Initiative

Bei einer Annahme der Initiative wird im kantonalen Jagdgesetz festgehalten, dass in Graubünden – sofern keine tierschützerischen Aspekte oder Sicherheitsaspekte dagegen sprechen – auf sämtlichen Jagden nur noch bleifreie Munition verwendet werden darf.

4. Standpunkt der Regierung

Das Initiativbegehren 7 ist sowohl mit Blick auf die periodische Überprüfung der Jagdeignung und Treffsicherheit als auch bezüglich der Verwendung bleifreier Munition bundesrechtskonform. Demzufolge können diese beiden Initiativbegehren dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die Regierung ist bereit, die obligatorische Schiesspflicht mit der Verpflichtung zum Erlass verbindlicher Leistungsnormen neu auf Gesetzesstufe anstatt wie heute auf Verordnungsstufe zu verankern. Dies erfolgt im Rahmen der anstehenden Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes. Sie ist überdies bereit, bleifreie Munition im Kanton Graubünden vorzuschreiben, sobald dies aus Sicherheitsaspekten und aufgrund tierschützerischer Überlegungen verantwortet werden kann. Im Jahr 2016 ist dies noch nicht der Fall. Aus diesem Grund lehnt die Regierung das Initiativbegehren 7 in diesem Punkt ab.

VIII. Initiativbegehren 8

1. Wortlaut

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

2. Jagdteilnahmeverbot für Kinder bis 12 Jahre

2.1 Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens

Art. 14 BV garantiert unter anderem das Recht der Eltern, ihre Kinder nach ihren Vorstellungen zu erziehen. Ob Altersverbote für gewisse Tätigkeiten den Schutzbereich von Art. 14 BV tangieren, ist indessen nicht restlos geklärt. Art. 14 BV richtet sich gemäss Lehre vor allem gegen gewisse Gesellschaftsformen, in denen der Staat vollständig die Verantwortung für die Erziehung der Kinder übernimmt (Gutachten Poledna, S. 64, Rz. 293 mit weiteren Hinweisen).

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung steht die Erziehungsbefugnis der Eltern in bestimmten Grenzen unter dem Vorbehalt des öffentlichen Rechts. Eine zahnmedizinische Zwangsbehandlung für Schülerinnen und Schüler im Kanton Freiburg wurde dementsprechend als grundrechtskompatibel beurteilt, obwohl diese Behandlung das elterliche Erziehungsrecht tangierte. Wenn sich die Schutzrechte der Kinder und Jugendlichen sowie

die Freiheits- und Erziehungsrechte der Eltern gegenüberstehen, hat der Gesetzgeber eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dies impliziert, dass Gerichte nur mit einer gewissen Zurückhaltung in diese Abwägung eingreifen dürfen (Gutachten Poledna, S. 64 f., Rz. 294 f. mit weiteren Hinweisen).

Durch die Initiative würde einerseits das Recht der Eltern eingeschränkt, ihre Kinder auf die Jagd mitzunehmen und ihnen dadurch ein gewisses Verständnis der Natur zu vermitteln. Der Gesetzgeber überschreitet dieses Ermessen nicht, wenn er die Jagdteilnahme aus Gründen des Jugendschutzes verbietet. Andererseits sind minderjährige Personen aus eigenem Recht Träger aller Grundrechte. 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 noch die Möglichkeit, mit Spielapparaten um Geld zu spielen, zu den elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung, die durch das Grundrecht der persönlichen Freiheit geschützt sind. Das Verbot für Kinder unter 12 Jahren an der Jagd teilzunehmen, entspricht wertmässig den genannten Fällen. Daher ist dieses Verbot grundrechtlich nicht geschützt (Gutachten Poledna, S. 64, Rz. 296 f. mit weiteren Hinweisen). Folglich steht das Initiativbegehren 8 in diesem Punkt im Einklang mit dem übergeordneten Bundesrecht (Gutachten Poledna, S. 65, Rz. 298).

2.2 Beurteilung des Initiativbegehrens

Das Jagdrecht des Mittelalters war in Graubünden bis 1526 durch Privilegien des Adels und der Hohen Geistlichkeit gekennzeichnet. Diese Jagdprivilegien wurden – mit wenigen Ausnahmen – 1526 durch die 2. Ilanzer Artikel aufgehoben. Im 12. Artikel verordneten die Drei Bünde, dass alle Wildbannrechte grundsätzlich den Gerichtsgemeinden gehören sollten.

Nach 1526 lag die Jagdhoheit bei den Gerichtsgemeinden. Jeder Gerichtsgenosse durfte ohne Ansehen seines Standes mit gleichen Rechten im Territorium seines Gerichtes jagen. Ausgeschlossen dagegen waren die Beisassen und die Landesfremden. In Ergänzung zur Jagdgesetzgebung der einzelnen Gerichtsgemeinden erliess in Fragen von übergeordnetem Interesse auch der Bundestag der Gemeinen Drei Bünde Jagdvorschriften, insbesondere solche zum Schutz bedrohter Wildarten, die für das ganze Gebiet des Staatsverbandes Gültigkeit hatten.

Nach dem Untergang des Freistaates der Drei Bünde übernahm der 1803 gegründete Kanton Graubünden weitgehend die Führung auf dem Gebiet der Jagdgesetzgebung. Der Kanton bestimmte nun, wer zur Jagd auf Bündner Boden berechtigt war. Gegen Lösung eines Patentes wurde die Jagd 1812 allen in Graubünden wohnhaften Bürgern anderer Kantone und hier nie-

dergelassenen Ausländern gestattet, während die Bündner weiterhin kein Patent zu lösen hatten. Der Kanton setzte Schonzeiten fest, erliess Verbote von bestimmten Jagdarten und übernahm 1827 die Jagdpolizei. Somit blieb den Gemeinden nur noch wenig Spielraum für eine eigene Jagdgesetzgebung. Die Jagdhoheit der Gemeinden ging endgültig 1873 an den Kanton über.

Mit der Bundesverfassung von 1874 erhielt der Bund das Recht, gesetzliche Bestimmungen über die Ausübung der Jagd zu erlassen. Bereits ein Jahr später trat dann das erste Bundesgesetz über die Jagd und den Vogelschutz in Kraft. Seither sind die Kantone verpflichtet, das Jagdwesen in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu regeln.

Im Jahr 1875 wurde Graubünden durch das neue Bundesgesetz vor die Wahl gestellt, entweder das Revier- oder das Patentjagdsystem einzuführen. 1877 entschied sich das Bündner Volk für das Patentsystem, das alle Jägerinnen und Jäger zum Lösen eines Patentes verpflichtete. Dieses Patentjagdsystem hat – trotz wiederholter Bestrebungen zur Einführung einer Revier- oder Pachtjagd – bis heute Bestand.

Dieser geschichtliche Rückblick (vgl. die Jagd in Graubünden vom Mittelalter bis 1913, Schriftenreihe des Rätischen Museums Chur 35, 1989) zeigt, dass die Bündner Patentjagd nicht nur eine langjährige Tradition hat, sondern auch eng mit der Bündner Geschichte und der Bündner Kultur verknüpft ist. Unter diesem Blickwinkel ist das Anliegen der Initiantinnen und Initianten, ein Jagdteilnahmeverbot für Kinder bis 12 Jahre zu erlassen, auch im Licht der heutigen gesellschaftlichen Wahrnehmung des Jagdwesens weder nachvollziehbar noch geboten. Zudem beinhaltet dieses Verbot eine unnötige staatliche Beschneidung der Rechte und Pflichten der Erziehungsberechtigten. In diesem Punkt wird das Initiativbegehren daher von der Regierung abgelehnt.

2.3 Umsetzung bei einer Annahme der Initiative

Bei einer Annahme der Initiative dürfen Kinder unter 12 Jahren nicht mehr auf die Jagd mitgenommen werden. Massgebend für die Abgrenzung ist das erfüllte 12. Lebensjahr.

3. Verbot der schulischen Jagdmotivation

3.1 Zielsetzung des Initiativbegehrens

Mit diesem Begehren zielt die Initiative darauf ab, den Lehrplan der Schule gegenüber der Jagd kritisch auszugestalten und den Lehrpersonen zu verbieten, die Schülerinnen und Schüler zur Jagd zu motivieren. Das Begeh-

ren strebt demnach eine objektive Information der Schülerinnen und Schüler über die Jagd an (Gutachten Poledna, S. 65, Rz. 299).

3.2 Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens

Der Lehrplan fällt grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Kantone. Gemäss Art. 89 Abs. 1 KV beruht der Unterricht an den öffentlichen Schulen auf einer christlich-humanistischen Grundlage. Zudem muss der Unterricht konfessionell und politisch neutral sowie von Toleranz geprägt sein. Laut Rechtsgutachten verstösst dieses Initiativbegehren weder gegen die Kantonsverfassung noch gegen bundesrechtliche Lehrplanvorgaben. Auch eine Lehrperson kann sich gegenüber dem Staat nicht auf ihre Meinungsäusserungsfreiheit berufen, um Inhalte zu vermitteln, welche der Gesetzgeber aus Gründen des Jugendschutzes gerade nicht vermitteln will. Folglich steht dieses Initiativbegehren im Einklang mit dem übergeordneten Recht (Gutachten Poledna, S. 65, Rz. 300 ff.).

3.3 Beurteilung des Initiativbegehrens

Das Fach «Jagdkunde» ist weder im geltenden Lehrplan noch im künftigen Lehrplan 21 enthalten. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass das Thema «Jagd im Allgemeinen» oder «Bündner Jagd im Speziellen» im öffentlichen Volksschulunterricht thematisiert werden darf. Der Unterricht darf nämlich Kenntnisse und Informationen religiösen oder weltanschaulichen Charakters vermitteln, solange er objektiv, ohne Indoktrination oder Wertung erteilt wird und auf die verschiedenen Standpunkte eingeht (Plotke Herbert, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage, Bern 2003, S. 38 f., Ziff. 1.65). Diese Grundsätze sind auch für die Bündner Lehrpersonen bindend und werden von diesen beachtet. Insofern zielt das vorliegende Initiativbegehren auf eine Selbstverständlichkeit. Die Regierung teilt die Auffassung der Initiantinnen und Initianten, dass in der Schule, falls über die Jagd informiert werden soll, dies auf unvoreingenommene Art und Weise erfolgen muss. Sie erachtet es indessen als nicht notwendig, diesen selbstverständlichen Grundsatz auf Gesetzesstufe zu verankern.

3.4 Umsetzung bei einer Annahme der Initiative

Bei einer Annahme der Initiative wird das Gesetz über die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz; BR 421.000) ergänzt. Festgehalten

wird, dass in der Volksschule über das Thema «Jagd» objektiv und neutral zu informieren ist. Diese Ergänzung des Schulgesetzes wird bei einer Annahme der vorliegenden Initiative gemeinsam mit den erforderlichen Anpassungen des kantonalen Jagdgesetzes dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

4. Standpunkt der Regierung

Das Initiativbegehren 8 ist sowohl mit Blick auf das Jagdteilnahmerecht für Kinder bis 12 Jahre als auch hinsichtlich des Verbots der schulischen Jagdmotivation bundesrechtskonform. Demzufolge können beide Initiativbegehren dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die Regierung lehnt jedoch beide Initiativbegehren ab. Mit dem Verbot, Kinder unter 12 Jahren auf die Jagd mitzunehmen, werden ohne zwingenden Grund die Rechte und Pflichten sowie die Eigenverantwortung der Erziehungsberechtigten beschnitten. Dass der öffentliche Volksschulunterricht objektiv und neutral auszugestalten ist, entspricht einer Selbstverständlichkeit und muss in Bezug auf das Thema «Jagd» nicht explizit auf Gesetzesstufe verankert werden.

IX. Initiativbegehren 9

1. Wortlaut

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

2. Zielsetzung des Initiativbegehrens

Beim Initiativbegehren 9 geht es ausschliesslich um **ausserordentliche Schäden**, bei denen die Wildhut eingreifen muss. **Nicht** Gegenstand dieses Initiativbegehrens bilden demgegenüber **Massnahmen zur Regulierung der Wildbestände durch die Jägerschaft** (Gutachten Poledna, S. 65, Rz. 305).

3. Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens

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. Mit der Durchführung solcher Massnahmen können sowohl die Jagdaufsichtsorgane als auch Jagdberechtigte beauftragt werden.

Art. 12 Abs. 2 JSG ist unmittelbar anwendbar, das heisst die Kantone müssen diese Befugnis nicht in das kantonale Recht umsetzen, sondern können Massnahmen unmittelbar gestützt auf diese bundesrechtliche Vorschrift anordnen. Laut Bundesgericht (BGE 136 II 101) ist als Richtwert für die Anwendung von Art. 12 Abs. 2 JSG eine Entnahme von zehn Prozent des fortpflanzungsfähigen Bestandes einer bestimmten Art festgelegt worden. Dieser Richtwert steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass die anvisierten Tiere für den erheblichen Schaden auch verantwortlich sind (Gutachten Poledna, S. 65 f., Rz. 306 ff. mit weiteren Hinweisen; Botschaften 2014–2015, S. 369 f.; Abschnitt F, Ziffer IV 4.3, S. 936 f. hiervor).

Zu klären ist, ob der kantonale Gesetzgeber das verhältnismässig weite Ermessen, welches Art. 12 Abs. 2 JSG den Kantonen bei der Durchführung von Einzelmassnahmen einräumt, einschränken darf. Diesbezüglich zeigt die Rechtsprechung des Bundesgerichtes (BGE 136 II 101), dass der Bundesgesetzgeber eher befürchtete, die Kantone würden Art. 12 Abs. 2 JSG zu weit auslegen (Gutachten Poledna, S. 66, Rz. 310).

Eine Behörde hat das ihr eingeräumte Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Das Ermessen dient der Einzelfallgerechtigkeit. Ihren Entscheid hat die Behörde daher vor dem Hintergrund von Verfassungsgrundsätzen wie etwa der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit, der Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen oder dem Willkürverbot auszufällen und zu begründen. Darüber hinaus sind auch Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten (Gutachten Poledna, S. 67, Rz. 311 mit weiteren Hinweisen).

Wo andere Massnahmen nicht zielführend sind, kann die Wildhut im klar definierten Rahmen von Art. 12 Abs. 2 JSG Einzelabschüsse von geschützten oder jagdbaren Wildtieren tätigen, welche erhebliche Wildschäden verursachen. Laut Rechtsgutachten ist dies mit dem Initiativbegehren 9 vereinbar. Dieses Begehren zielt nämlich nur darauf ab, dass bei Massnahmen gestützt auf Art. 12 Abs. 2 JSG ein strenger Massstab anzulegen ist. Das vorliegende Initiativbegehren schreibt damit ein striktes Verhältnismässigkeitsprinzip vor. **In diesem Sinn kann das Initiativbegehren 9 bundesrechtskonform umgesetzt werden** (Gutachten Poledna, S. 67, Rz. 313 f.).

4. Beurteilung des Initiativbegehrens

Das Amt für Jagd und Fischerei kann gestützt auf Art. 31 Abs. 2 KJG zur Verhütung von Wildschäden jederzeit den Abschuss jagdbarer und wildlebender Tiere anordnen. Inhaltlich deckt sich Art. 31 Abs. 2 KJG weitgehend

mit Art. 12 Abs. 2 JSG. Bereits laut Bundesrecht können die Kantone nämlich jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anordnen oder erlauben.

Art. 12 Abs. 2 JSG ist eine unmittelbar anwendbare Bundesnorm. Die Kantone können daher die in Art. 12 Abs. 2 JSG vorgesehenen Massnahmen unmittelbar auf diese bundesrechtliche Vorschrift anordnen (Gutachten Poledna, S. 66, Rz. 309). **Folglich hat Art. 31 Abs. 2 KJG nur die Rechtsnatur einer Zuständigkeitsnorm,** welche das Amt für Jagd und Fischerei ermächtigt, die Massnahmen gemäss Art. 12 Abs. 2 JSG anzuordnen und umzusetzen. Diese Kompetenzen, welche durch das Initiativbegehren 9 nicht beschnitten werden, wird das Amt für Jagd und Fischerei auch künftig wahrnehmen.

5. Umsetzung bei einer Annahme der Initiative

Bei einer Annahme der Initiative ist Art. 31 Abs. 2 KJG zu ergänzen. Demzufolge darf das Amt für Jagd und Fischerei im Sinn von Art. 12 Abs. 2 JSG jederzeit Einzelabschüsse anordnen oder erlauben, wenn geschützte oder jagdbare Tiere erhebliche Schäden anrichten. Einzelmassnahmen dürfen aber nur angeordnet werden, wenn dies wirklich erforderlich ist. Zudem darf – entsprechend dem Initiativbegehren 9 – nur noch die Wildhut mit solchen Einzelabschüssen beauftragt werden.

6. Standpunkt der Regierung

Das Initiativbegehren 9 ist bundesrechtskonform. Demzufolge kann dieses Initiativbegehren dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die Regierung lehnt jedoch das Initiativbegehren 9 ab, weil Massnahmen zur Schadenprävention von massgebender Bedeutung sind und daher nicht unnötig eingeschränkt werden dürfen.

G. Teilungültigkeit der Initiative

I. Vorbemerkungen

Einzelne Initiativbegehren verstossen – wie vorstehend dargelegt – ganz oder teilweise gegen übergeordnetes Recht und sind somit ungültig. Daher ist nachfolgend zu klären, ob die Initiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» ganz oder nur teilweise als ungültig zu erklären ist.

II. Voraussetzungen für eine Teilungültigerklärung

Eine Teilungültigerklärung ist gemäss 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 (BGE 125 I 21, Erw. 7b).

Diese Grundsätze der bundesgerichtlichen Rechtsprechung werden regelmässig wie folgt zusammengefasst:

«Im Fall von Teilungültigkeit 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 Sinn der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird.»

Die zentrale Voraussetzung ist demnach das erstgenannte Kriterium, nämlich der hypothetische Wille der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner. Das zweite Kriterium, wonach der verbleibende Teil nicht von untergeordneter Bedeutung ist, und das dritte Kriterium, wonach der verbleibende Teil noch ein sinnvolles Ganzes ergeben soll, dienen als mögliche Anhaltspunkte für den Willen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner. Teilweise bezieht sich das Bundesgericht anstatt auf den Willen der Unterzeichnenden auf den Willen der «Initiantinnen und Initianten», womit offenbar ausschliesslich die Urheberinnen und Urheber der Initiative, das heisst die Mitglieder des Initiativkomitees, gemeint sind (Gutachten Poledna, S. 68, Rz. 317 f. mit weiteren Hinweisen).

Gemäss 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 (Gutachten Poledna, S. 68, Rz. 319 mit weiteren Hinweisen). Eine Verfremdung des Sinns einer Initiative lag beispielsweise bei einer Ini-

tiative vor, die verlangte, dass ein gewisses Grundstück «Eigentum der Gemeinde bleibt und der Bevölkerung zugänglich gemacht werden soll», nachdem das fragliche Grundstück in der Zwischenzeit bereits verkauft worden und die Initiative demzufolge undurchführbar war (Gutachten Poledna, S. 68 f., Rz. 320 mit weiteren Hinweisen). Anders urteilte das Bundesgericht im Fall einer Initiative, welche verschiedene Massnahmen zur Förderung der Frauen in politischen Gremien vorsah, von denen sich jedoch einige als unverhältnismässig erwiesen (Gutachten Poledna, S. 69 f., Rz. 321 f. mit weiteren Hinweisen).

III. Rechtliche Beurteilung

Die Möglichkeit einer nur teilweisen Ungültigerklärung der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» ist im Lichte der vorstehend zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts zu beurteilen.

1. Gültige Initiativbegehren

¹ IB 2	Verbot der Pass- und Fallenjagd
IB 3	Verbot der Vogeljagd
IB 4	Generelles Jagdverbot ab 1. November mit Bezug auf alle Wildtiere ausser dem Rothirsch
IB 5	Paritätische Zusammensetzung der Jagdkommission
IB 6	Blutalkoholgrenzwerte gemäss Strassenverkehrsgesetzgebung bei Ausübung der Jagd
IB 7	Periodische Überprüfung der Jagdeignung und Treffsicherheit sowie Verbot bleifreier Munition
IB 8	Verbot der Mitnahme von Kindern unter 12 Jahren auf die Jagd sowie Verbot der schulischen Jagdmotivation
IB 9	Restriktive Anwendung von Einzelabschüssen durch die Wildhut bei ausserordentlichen Wildschäden

¹ IB = Initiativbegehren

2. Ungültige Initiativbegehren

² IB 1	Schutz von trächtigen, führenden Hirschkühen und Hirschkalbern sowie von trächtigen, führenden Rehgeissen und Rehkitzen
IB 4	Generelles Jagdverbot ab 1. November mit Bezug auf den Rothirsch
IB 5	Paritätische Besetzung des Amtes für Jagd und Fischerei

Laut Rechtsgutachten sind zwar zentrale Elemente der Volksinitiative ungültig. Im Sinn der vorstehend dargelegten Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich Folgendes festhalten: Die verbleibenden Begehren sind einerseits auch für sich geeignet, Wesentliches zu einer «*naturverträglichen und ethischen Jagd*» beizutragen. Sie sind auch keineswegs von nur untergeordneter Bedeutung. Andererseits werden die gültigen Begehren durch den Wegfall der ungültigen Begehren weder selbst in ihrer Bedeutung geändert noch verfremdet. Es ist demnach davon auszugehen, dass die Initiantinnen und Initianten das Volksbegehren auch in reduzierter Form lanciert und genügend Unterschriften gesammelt hätten (Gutachten Poledna, S. 70f., Rz. 326).

Gesondert zu prüfen ist das Initiativbegehren 4. Dieses Begehren ist ausschliesslich mit Bezug auf den Rothirsch nicht bundesrechtskonform umsetzbar. Im Übrigen ist das Begehren gültig. Laut Rechtsgutachten ist eine blosse Teilungültigerklärung in diesem Fall angezeigt. Das Begehren ist in seinem überwiegenden Teil, nämlich mit Bezug auf alle erfassten Tiere ausser dem Rothirsch, gültig und bewirkt auch mit dieser Ausnahme eine wesentliche Änderung gegenüber dem geltenden kantonalen Jagdrecht. Das Initiativbegehren 4 ist daher auch in seiner reduzierten Form geeignet, einen wirksamen Beitrag zum Anliegen der Initiantinnen und Initianten zu leisten (Gutachten Poledna, S. 71, Rz. 327).

Dasselbe Problem stellt sich beim Initiativbegehren 5. Dort ist nur die paritätische Besetzung des Amtes für Jagd und Fischerei offensichtlich bundesrechtswidrig. Demgegenüber ist die paritätische Besetzung der Jagdkommission zulässig. Letzteres hat eine eigenständige Bedeutung und kann für sich genommen einen Beitrag zum Anliegen der Initiantinnen und Initianten leisten. Deshalb ist auch in diesem Fall eine Teilungültigerklärung möglich (Gutachten Poledna, S. 71, Rz. 328).

² IB = Initiativbegehren

IV. Schlussfolgerungen

Gemäss Rechtsgutachten wäre eine vollständige Ungültigerklärung der Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» unverhältnismässig. Daher ist in Bezug auf die vorliegende Initiative eine Teilungültigerklärung möglich und zulässig (Gutachten Poledna, S. 71, Rz. 329). Dem Bündner Stimmvolk werden somit in Übereinstimmung mit den Empfehlungen im Rechtsgutachten alle gültigen Initiativbegehren (vgl. dazu Abschnitt G, S. 966, Ziffer 1 hiervor) zur Abstimmung unterbreitet.

H. Verzicht auf einen Gegenvorschlag

I. Zeitgemässe Bündner Patentjagd

Die Bündner Patentjagd ist ein Erfolgsmodell. Graubünden hat heute den örtlichen Verhältnissen angepasste und weitgehend natürlich strukturierte Wildbestände. Sie bewegen sich aber je nach Region am oberen Limit. Der Schalenwildbestand belief sich im Frühjahr 2015 auf rund 16000 Hirsche, rund 15000 Rehe, rund 24000 Gämsen und rund 6000 Steinböcke. Auf den Jagden werden entsprechend hohe Wildstrecken erreicht.

Die Jagd entspricht einer seit jeher zeitgemäss ausführbaren Art, die Natur zu nutzen. Sie ist keine sehnsuchtsvolle Rückwendung zu früheren Zeiten. Die Jagd hat sich im Verlauf der Zeit bis heute in vielerlei Hinsicht selbstbewusst und gezielt entwickelt. Sie muss aber veränderungsfähig und die Jägerschaft für Weiterentwicklungen offen bleiben. Die Jägerinnen und Jäger dürfen sich aber auch gegenüber neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und gesellschaftlichen Veränderungen nicht verschliessen.

II. Berücksichtigung von Initiativbegehren

Im Sinn der vorstehenden Ausführungen ist die Regierung bereit, bei der anstehenden Teilrevision des kantonalen Jagdgesetzes **folgende Initiativbegehren in angepasster Form umzusetzen:**

³ IB 2	Verbot der Fallenjagd mit Ausnahme der Wildhut und der vom Amt für Jagd und Fischerei ermächtigten Jägerinnen und Jäger im Siedlungsbereich, bei Landwirtschaftsbetrieben in Dorfnähe sowie bei einzelnen Gebäuden.
IB 6	Jagdausschluss bei Unfähigkeit zur weidgerechten Jagdausübung wegen übermässigem Alkohol- und Betäubungsmittelleinfluss vor und während der Jagd.
IB 7	Verankerung der obligatorischen Schiesspflicht mit der Verpflichtung zum Erlass verbindlicher Leistungsnormen auf Gesetzesstufe.
IB 7	Einführung von bleifreier Kugel- und Schrotmunition, sobald dies aus Sicherheitsgründen und aufgrund tierschützerischer Überlegungen verantwortet werden kann.

III. Jagdkritische Initiative

Die Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» hat ein äusserst jagdkritisches Fundament. Sie richtet sich grundlegend gegen die Jagd als Institution. Getragen wird die Initiative von Kreisen, die sehr transparent machen, dass sie die Jagd falsch finden. Die einzelnen Initiativbegehren sind denn auch so abgefasst, dass wenig Spielraum für einen sachgerechten, direkten Gegenvorschlag bleibt. Dies gilt insbesondere für das Verbot der Pass- und Vogeljagd, das generelle Jagdverbot ab 1. November bis zum Beginn der Hochjagd, die strikte paritätische Zusammensetzung der Jagdkommission und das Verbot der Mitnahme von Kindern unter 12 Jahren auf die Jagd. Gleiches gilt für die restriktive Anwendung von Einzelabschüssen durch die Wildhut bei ausserordentlichen Schäden. Die Stossrichtung all dieser Initiativbegehren wird von der Regierung abgelehnt. Bei derart jagdkritischen Initiativbegehren bleibt kein Spielraum für einen Konsens im Sinn eines direkten Gegenvorschlags. Aus den genannten Gründen verzichtet die Regierung, dem Grossen Rat gemeinsam mit der Initiative einen direkten Gegenvorschlag zu unterbreiten (vgl. dazu Art. 70 GPR).

I. Schlussbemerkungen

Die Regierung teilt die Auffassung gemäss Rechtsgutachten, dass bei der Initiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» die Einheit der Form und der Materie gewahrt sind. Gleiches gilt für die Schlussfolgerungen beider Gutachten, wonach das Initiativbegehren 1 vollumfänglich und das

³ IB = Initiativbegehren

Initiativbegehren 4 in Bezug auf den Rothirsch ungültig ist. Gleiches gilt für die Schlussfolgerung gemäss Rechtsgutachten, wonach eine paritätische Besetzung des Amtes für Jagd und Fischerei gegen das aus Art. 8 Abs. 2 BV fließende Diskriminierungsverbot verstösst.

Die Regierung teilt auch die Auffassung im Rechtsgutachten, dass alle anderen Initiativbegehren gültig sind und dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden müssen. Sie anerkennt gleichzeitig, dass einzelne Anliegen der Initiantinnen und Initianten begründet sind und in modifizierter Form als **indirekter Gegenvorschlag** bei der anstehenden Revision des kantonalen Jagdgesetzes umgesetzt werden können. Sie ist daher bereit, das Verbot der Fallenjagd und die Verankerung der obligatorischen Schiesspflicht mit der Verpflichtung zum Erlass verbindlicher Leistungsnormen im Gesetz zu regeln. Künftig soll überdies ein Jagdausschluss bei Unfähigkeit zur weidgerechten Jagdausübung wegen übermässigem Alkohol- und Betäubungsmiteleinfluss vor und während der Jagd möglich sein. Ebenso soll im Jagdgesetz die Einführung bleifreier Kugel- und Schrotmunition vorgeschrieben werden, sobald dies aus Sicherheitsgründen und aufgrund tierschützerischer Überlegungen verantwortet werden kann. Alle übrigen Initiativbegehren sind indessen derart jagdkritisch, dass die Regierung diese aus grundsätzlichen Überlegungen ablehnt.

Die Regierung gelangt daher zum Schluss, dass die Initiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd» – soweit gültig – dem Stimmvolk ohne direkten Gegenvorschlag und mit der Empfehlung zur Ablehnung zu unterbreiten ist.

J. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. Die nachfolgenden Initiativbegehren im Sinn der Erwägungen für **gültig** zu erklären und dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen:
 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 der Hochjagd; **gültig** für alle Wildtiere mit Ausnahme des Rothirsches.*
 5. *Im Amt für Jagd und Fischerei, sowie in der Jagdkommission müssen Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger paritätisch vertreten sein; **gültig**; in Bezug auf die paritätische Vertretung in der Jagdkommission.*

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 blei-freie 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. Die nachfolgenden Initiativbegehren im Sinn der Erwägungen für **ungültig** zu erklären:
1. *Trächtige, führende Hirschkühe sowie Rehgeissen und ihre Jungen sind generell zu schützen; **ungültig**; ganzes Initiativbegehren.*
 4. *Generelle Winterruhe für alle Wildtiere vom 1. November bis zum Beginn der Hochjagd; **ungültig**; in Bezug auf den Rothirsch.*
 5. *Im Amt für Jagd und Fischerei, sowie in der Jagdkommission müssen Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger paritätisch vertreten sein; **ungültig**; in Bezug auf die paritätische Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei.*

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Standespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Jäger*
Der Kanzleidirektor: *Riesen*

Beschluss über die Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd»

Gestützt auf Art. 15 der Kantonsverfassung
vom Grossen Rat beschlossen am ...

1. Auf die Vorlage wird eingetreten.
2. Die nachfolgenden Initiativbegehren werden im Sinn der Erwägungen für **gültig** erklärt und dem Volk zur Ablehnung empfohlen:
 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 der Hochjagd; **gültig** für alle Wildtiere mit Ausnahme des Rothirsches.*
 5. *Im Amt für Jagd und Fischerei, sowie in der Jagdkommission müssen Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger paritätisch vertreten sein; **gültig**; in Bezug auf die paritätische Vertretung in der Jagdkommission.*
 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. Die nachfolgenden Initiativbegehren werden im Sinn der Erwägungen für **ungültig** erklärt:
1. *Trächtige, führende Hirschkühe sowie Rehgeissen und ihre Jungen sind generell zu schützen; **ungültig**; ganzes Initiativbegehren.*
 4. *Generelle Winterruhe für alle Wildtiere vom 1. November bis zum Beginn der Hochjagd; **ungültig**; in Bezug auf den Rothirsch.*
 5. *Im Amt für Jagd und Fischerei, sowie in der Jagdkommission müssen Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger paritätisch vertreten sein; **ungültig**; in Bezug auf die paritätische Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei.*

Conclus davart l'iniziativa dal pievel «Per ina chatscha etica che sa cumporta cun la natira»

sa basond sin l'art. 15 da la constituziun chantunala
concludì dal cussegl grond ils ...

1. I vegn entrà en il project.
2. Las dumondas d'iniziativa qua sutvart vegnan decleradas sco **valaivlas** en il senn da las consideraziuns ed i vegn recumandà al pievel da las refusar:
 2. *Metter traplas per mazzar ils animals e carmalar ils animals cun metter estga sto vegnir scumandà.*
 3. *Tut ils utschels betg protegids tras il dretg federal n'èn betg dads libers per la chatscha.*
 4. *Dal 1. da november fin al cumenzament da la chatscha auta vala in paus d'enviern general per tut ils animals selvadis; **valaivel**; per tut la selvaschina cun excepziun dal tschierv.*
 5. *Tar l'uffizi da chatscha e pestga sco er en la cumissiun da chatscha ston ils protecturs dals animals/chatschaders sco er ils nunchatschaders esser represchentads en moda paritetica; **valaivel**; areguard la represchentanza paritetica en la cumissiun da chatscha.*
 6. *Per ir a chatscha valan las limitas d'alcohol en il sang tenor la legislaziun davart il traffic sin via.*
 7. *L'abiltad d'ir a chatscha e la segirezza da culp ston vegnir controlladas periodicamain (analogamain a l'abiltad da manischar en il traffic sin via). A partir da l'onn 2016 dastga vegnir duvrada mo muniziun senza plum.*
 8. *Uffants fin a 12 onns na dastgan betg accompagnar ils chatschaders a chatscha e na dastgan betg vegnir motivads per la chatscha tras la scola.*

9. *Per tut ils donns extraordinaris dastgan ils organs da surveglianza da chatscha mo prender mesiras da regulaziun, sche tut las autras mesiras da protecziun pussaivlas na portan betg las finamiras giavischadas.*
3. Las dumondas d'iniziativa qua sutvart vegnan decleradas sco **nunvalaivlas** en il senn da las consideraziuns:
1. *Vatgas-tschierv sco er chauras-chavriel purtantas che mainan in triep e lur pitschens ston vegnir protegids en general; **nunvalaivel**; l'entira dumonda d'iniziativa.*
4. *Dal 1. da november fin al cumenzament da la chatscha auta vala in paus d'enviern general per tut ils animals selvadis; **nunvalaivel**; areguard il tschierv.*
5. *Tar l'uffizi da chatscha e pestga sco er en la cumissiun da chatscha ston ils protecturs dals animals/chatschaders sco er ils nunchatschaders esser represchentads en moda paritetica; **nunvalaivel**; areguard la represchentanza paritetica tar l'uffizi da chatscha e pestga.*

Decisione concernente l'iniziativa popolare «Per una caccia rispettosa della natura ed etica»

adottata dal Gran Consiglio il ...
visto l'art. 15 della Costituzione cantonale

1. Si entra nel merito del progetto.
2. Le seguenti domande dell'iniziativa sono dichiarate **valide** ai sensi dei considerandi; si raccomanda al Popolo di respingerle:
 2. *Va vietata la posa di trappole per uccidere e di cibo per attirare gli animali.*
 3. *Tutti gli uccelli non protetti dal diritto federale non sono cacciabili.*
 4. *Quiete invernale generalizzata per tutti gli animali selvatici dal 1° novembre fino all'inizio della caccia alta; **valida** per tutti gli animali selvatici ad eccezione del cervo nobile.*
 5. *In seno all'Ufficio per la caccia e la pesca, nonché nella Commissione per la caccia devono essere pariteticamente rappresentati animalisti/cacciatori e non cacciatori; **valida** con riguardo alla rappresentanza paritetica in seno alla Commissione per la caccia.*
 6. *Nell'esercizio della caccia vigono i limiti di alcolemia conformemente alla legislazione sulla circolazione stradale.*
 7. *L'idoneità alla caccia e la mira vanno verificate periodicamente (analogamente all'idoneità alla guida nella circolazione stradale). A partire dal 2016 si potranno usare unicamente munizioni senza piombo.*
 8. *I minori di 12 anni non possono essere portati a caccia e non possono essere motivati dalla scuola a diventare cacciatori.*

9. *In caso di danni straordinari, gli organi di vigilanza della caccia possono procedere a regolazioni soltanto se tutte le altre misure di protezione immaginabili non sono efficaci.*
3. Le seguenti domande dell'iniziativa sono dichiarate **nulle** ai sensi dei considerandi:
1. *Cerve gravide o con dei piccoli, nonché capriole e i loro piccoli vanno protetti in generale; **nulla**; intera domanda dell'iniziativa.*
4. *Quiete invernale generalizzata per tutti gli animali selvatici dal 1° novembre fino all'inizio della caccia alta; **nulla** con riguardo al cervo nobile.*
5. *In seno all'Ufficio per la caccia e la pesca, nonché nella Commissione per la caccia devono essere pariteticamente rappresentati animalisti/cacciatori e non cacciatori; **nulla** con riguardo alla rappresentanza paritetica in seno all'Ufficio per la caccia e la pesca.*

Volksinitiative «Für eine naturverträgliche und ethische Jagd»

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.

Iniziativa dal pievel «Per ina chatscha etica che sa cumporta cun la natira»

1. Vatgas-tschieriv sco er chauras-chavriel purtantas che mainan in triep e lur pitschens ston vegnir protegids en general.
2. Metter traplas per mazzar ils animals e carmalar ils animals cun metter estga sto vegnir scumandà.
3. Tut ils utschels betg protegids tras il dretg federal n'èn betg dads libers per la chatscha.
4. Dal 1. da november fin al cumenzament da la chatscha auta vala in paus d'enviern general per tut ils animals selvadis.
5. Tar l'uffizi da chatscha e pestga sco er en la cumissiun da chatscha ston ils protecturs dals animals/chatschaders sco er ils nunchatschaders esser represchentads en moda paritetica.
6. Per ir a chatscha valan las limitas d'alcohol en il sang tenor la legislaziun davart il traffic sin via.
7. L'abiltad d'ir a chatscha e la segirezza da culp ston vegnir controlladas periodicamain (analogamain a l'abiltad da manischar en il traffic sin via). A partir da l'onn 2016 dastga vegnir duvrada mo muniziun senza plum.
8. Uffants fin a 12 onns na dastgan betg accompagnar ils chatschaders a chatscha e na dastgan betg vegnir motivads per la chatscha tras la scola.
9. Per tut ils donns extraordinaris dastgan ils organs da surveglianza da chatscha mo prender mesiras da regulaziun, sche tut las autras mesiras da protecziun pussaivlas na portan betg las finamiras giavischadas.

Appendice

Iniziativa popolare «Per una caccia rispettosa della natura ed etica»

1. Cerve gravide o con dei piccoli, nonché capriole e i loro piccoli vanno protetti in generale.
2. Va vietata la posa di trappole per uccidere e di cibo per attirare gli animali.
3. Tutti gli uccelli non protetti dal diritto federale non sono cacciabili.
4. Quietè invernale generalizzata per tutti gli animali selvatici dal 1° novembre fino all'inizio della caccia alta.
5. In seno all'Ufficio per la caccia e la pesca, nonché nella Commissione per la caccia devono essere pariteticamente rappresentati animalisti/cacciatori e non cacciatori.
6. Nell'esercizio della caccia vigono i limiti di alcolemia conformemente alla legislazione sulla circolazione stradale.
7. L'idoneità alla caccia e la mira vanno verificate periodicamente (analogamente all'idoneità alla guida nella circolazione stradale). A partire dal 2016 si potranno usare unicamente munizioni senza piombo.
8. I minori di 12 anni non possono essere portati a caccia e non possono essere motivati dalla scuola a diventare cacciatori.
9. In caso di danni straordinari, gli organi di vigilanza della caccia possono procedere a regolazioni soltanto se tutte le altre misure di protezione immaginabili non sono efficaci.