

## BGE 31 I 481

Bundesgericht (BGE), 1905-09-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_31\\_I\\_481](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_31_I_481)

FR: ATF 31 I 481

IT: DTF 31 I 481

### Volltext

79. Urteil vom 16. September 1905 in Sachen Jurnitschek gegen Großen Rat Graubünden. Rekurs gegen Bestimmungen eines Jagdgesetzes, dessen Verfassungsverwidrigkeit behauptet wird. Zuständigkeit des Bundesgerichts, Art. 175 Ziff. 3 OG. — Eingriff in die Gesetzgebungsgewalt des Volkes. Art. 2 KV von Graubünden. Unterscheidung zwischen materiellen Gesetzesänderungen, die durch die Aenderung der Bundesgesetzgebung erfordert werden, und solchen, bei denen das nicht der Fall ist. A. Das Jagdgesetz des Kantons Graubünden vom 3. November 1901 bestimmt u. a., daß die Eröffnung der Jagd (Hochwildjagd und niedere Jagd) am 1. September stattfindet (Art. 15) und daß dem Großen Rat das Recht zusteht, „auf Antrag einzelner Gemeinden und Kreise nach freiem Ermessen durch besondere Schlußnahme einzelne Gebietsteile oder Wildarten auf kürzere oder längere Zeit mit Jagdbann zu belegen“ (Art. 20). Die letztere Vorschrift nimmt Bezug auf Art. 10 des Bundesgesetzes über Jagd und Vogelschutz vom 17. September 1875, der lautet: Dem Bundesrat sowohl als den kantonalen Behörden steht das „Recht zu, nach freiem Ermessen durch besondere Schlußnahme „einzelne Gebietsteile oder Wildarten auf kürzere oder längere Zeit mit Jagdbann zu belegen.“ Nachdem das neue Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 24. Juni 1904 in Kraft getreten war, handelte es sich darum, die Bestimmungen des bündnerischen Jagdgesetzes damit in Einklang zu bringen, was in der Weise geschah, daß der Große Rat des Kantons Graubünden in der rühjahrssession 1905 die nach seiner Ansicht erforderlichen Abänderungen des kantonalen Gesetzes beschloß und das also revidierte Gesetz, ohne es einer Volksabstimmung zu unterwerfen, als Jagdgesetz des Kantons Graubünden vom 23. Mai 1905 neu publizierte. Im vorliegenden Rekursfall kommen folgende Abänderungen der bereits angeführten Bestimmungen in Betracht: Nach dem neuen Bundesgesetz beginnt die Eröffnung der Flugjagd mit dem 1. September und diejenige der allgemeinen niedern Jagd mit dem 1. Oktober; doch ist den Kantonen gestattet, die allgemeine niedere Jagd gleichzeitig mit der Flugjagd zu eröffnen (Art. 9). Die Hochwildjagd dagegen beginnt am 7. September (Art. 12). Nun beschloß der Große Rat am 20. Mai 1905 in Abänderung des Art. 15 des bisherigen Jagdgesetzes: „Die Eröffnung der Jagd (Hochwildjagd und niedere Jagd) findet am 7. September statt.“ (Art. 16 des revidierten Gesetzes.) Ferner wurden ebenfalls durch Beschluß vom 20. Mai 1905, in Art. 20 nunmehr Art. 18, des Gesetzes die Worte „auf Antrag einzelner Gemeinden oder Kreise“ gestrichen; der neue Art. 18 nimmt Bezug auf Art. 7 des neuen Bundesgesetzes, wonach die Kantone befugt sind, durch Gesetz oder Verordnung die Schutzbestimmungen des Bundesgesetzes zu erweitern, sowie weitere Vorschriften zum Schutze des Wildes zu erlassen, wobei die Kantone insbesondere nach folgenden Richtungen weitergehen können: Einschränkung der Jagdzeit durch späteren Beginn, Verbot der Jagd auf weitere Wildarten 2c. Gestützt hierauf und auf Art. 18 des revidierten kantonalen Jagdgesetzes beschloß sodann der Große Rat am 23. Mai, es sei die Gamsjagd während des Jahres 1905 im ganzen Kanton gänzlich verboten. Nach der

Verfassung des Kantons Graubünden (Art. 2) wird die gesetzgebende Gewalt vom Volke ausgeübt und unterliegen u. a. der Volksabstimmung: Gesetze a) organische und Rechtsgesetze und b) Verwaltungsgesetze, insbesondere im Steuer-, Schul-, Straßen-, Forst-, Jagd- und Fischerei-, im Gesundheits- und Armenwesen, ferner unterliegen der Volksabstimmung diejenigen Bestimmungen kantonaler Ausführungsverordnungen zu Bundesgesetzen, welche nicht notwendige Folge der letzteren sind und ihrer Natur nach in das Gebiet der Volksgesetzgebung fallen. Über die Befugnisse des Großen Rates schreibt die Verfassung in Art. 15 u. a. folgendes vor: der Große Rat wacht über die Vollziehung der eidgenössischen und kantonalen Gesetze; ihm steht die Vorberatung über alle der Volksabstimmung unterliegenden Gegenstände zu; er erläßt die nötigen Vollziehungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen zu den kantonalen und, soweit es nicht von bundeswegen geschieht, zu den eidgenössischen Gesetzen. B. Mit Rechtschrift vom 27. Mai 1905 hat Rechtsanwalt Dr. Jurnitschek in Chur in seiner Eigenschaft als Jäger gegen die erwähnten Großratsbeschlüsse, wonach die niedere Jagd ebenfalls falls wie die Hochwildjagd am 7. September eröffnet wird, in Art. 20 (18) des kantonalen Jagdgesetzes die Worte „auf Antrag einzelner Gemeinden und Kreise“ gestrichen werden und die Gamsjagd für 1905 im ganzen Kanton verboten ist, den staatsrechtlichen Rekurs ans Bundesgericht ergriffen, mit dem Antrag, es seien diese Beschlüsse, weil verfassungswidrig, aufzuheben. Es wird ausgeführt, daß die beiden erstgenannten Beschlüsse, die das kantonale Jagdgesetz ohne bundesrechtliche Nötigung abänderten, nicht vom Großen Rat erlassen werden durften, sondern nach Art. 2 KV der Volksabstimmung hätten unterbreitet werden sollen, und daß sie deshalb einen Eingriff in die gesetzgebenden Befugnisse des Volkes enthalten. Die Bestimmung des bisherigen kantonalen Jagdgesetzes, wonach die niedere Jagd am 1. September beginnt, sei mit dem Bundesgesetz durchaus in Einklang gestanden, und die beschlossene Hinausschiebung des Termins könne daher unter keinen Umständen als notwendige Folge des Bundesgesetzes angesehen

werden. Ebenso bedeute die Streichung der Worte „auf Antrag einzelner Gemeinden und Kreise“ in Art. 20 eine materielle, durch das Bundesgesetz nicht geforderte Änderung des Gesetzes, indem dadurch die Kompetenzen des Großen Rates in Bezug auf die Verhängung des Jagdbannes, die nunmehr auch ohne Antrag der örtlichen Verbände soll erfolgen können, erweitert worden seien. Der Beschluß betreffend Verbot der Gamsjagd sodann, der vom Großen Rat ohne Antrag einer Gemeinde oder eines Kreises, also auf Grund der verfassungswidrig beigelegten Kompetenz gefaßt worden sei, sei als Anwendung eines in verfassungswidriger Weise zustande gekommenen Erlasses ebenfalls ungültig. C. Namens des Großen Rates hat der Kleine Rat von Graubünden auf Abweisung des Rekurses angetragen. Es wird die Frage aufgeworfen, ob das Bundesgericht angesichts der Tatsache, daß das revidierte kantonale Jagdgesetz dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden müsse, zur Behandlung des Rekurses kompetent sei. Sodann wird betont, daß die Auslegung der Kantonsverfassung und der kantonalen Gesetze in erster Linie Sache der kantonalen Behörden sei, und daß daher, wenn der Große Rat sich die verfassungsmäßige Kompetenz zugeschrieben habe, die angefochtenen Beschlüsse zu erlassen, dieser Auffassung ein gewisses Gewicht beizulegen sei. Was sodann speziell den Beschluß betreffend die Eröffnung der (niederen) Jagd am 7. September anbetreffe, so sei der Wille des bisherigen kantonalen Jagdgesetzes offenbar der gewesen, daß die gesamte Jagd im Interesse der leichteren Kontrolle und Aufsicht am selben Tage beginnen solle; damit auch in Zukunft ein einheitlicher Jagdbeginn im Kanton stattfinde, sei es notwendig

gewesen, gemäß der bundesgesetzlichen Ermächtigung die Eröffnung der niedern Jagd gleich der Hochwildjagd auf den 7. September festzusetzen, so daß es sich also hiebei um eine Bestimmung gehandelt habe, die sehr wohl als notwendige Folge des Bundesgesetzes im Sinne des Art. 2 KV bezeichnet werden könne. Art. 20 des bisherigen kantonalen Gesetzes sodann sei vernünftigerweise dahin auszulegen gewesen, daß der Große Rat in Bezug auf die Verhängung des Jagdbannes nicht an den Antrag von Gemeinden oder Kreisen gebunden gewesen sei, sondern hiezu das Recht von sich aus gehabt habe, wie denn auch die Auffassung, daß der Große Rat für eine solche Maßregel stets einen Antrag einer Gemeinde oder eines Kreises abwarten mußte, mit Art. 10 des früheren Bundesgesetzes nicht vereinbar gewesen wäre. Demgemäß habe der Große Rat auch die Befugnis haben müssen, jene Worte „auf Antrag einzelner Gemeinden oder Kreise“ zu streichen. Damit sei aber auch bereits gesagt, daß der Große Rat berechtigt gewesen sei, von sich aus und ohne Antrag einer Gemeinde oder eines Kreises die Gamsjagd für das Jahr 1905 gänzlich zu verbieten. Das Bundesgericht zieht in Erwägung: 1. Der Rekurrent beschwert sich über kantonale Erlasse, die seine Rechtsstellung berühren, nicht etwa weil sie Normen des eidgenössischen Jagdrechts verletzen würden, welche Beschwerde der Kognition des Bundesgerichts allerdings entzöge (s. A. S. d. bg. E. XXIX, 1, Nr. 101), sondern weil sie in formell verfassungswidriger Weise zustande gekommen oder Anwendung einer dergestalt verfassungswidrigen Vorschrift sein sollen. Die Kompetenz des Bundesgerichts zur Behandlung des Rekurses ist daher nach Art. 175 Ziff. 3 OG gegeben. Daß die angefochtenen Bestimmungen als Bestandteile der kantonalen Jagdgesetzgebung der Genehmigung des Bundesrates unterbreitet werden müssen, ist für die Frage der Zuständigkeit des Bundesgerichts ohne Bedeutung weil der Bundesrat das kantonale Recht selbstverständlich nur auf seine Übereinstimmung mit dem eidgenössischen Jagdrecht und nicht auch daraufhin zu überprüfen hat, ob es sich mit dem kantonalen Verfassungsrecht in Einklang befinde. 2. Nach bündnerischem Staatsrecht (Art. 2 KV) können kantonale Ausführungsbestimmungen zu Bundesgesetzen, die nicht notwendige Folge der letztern sind und ihrer Natur nach in das Gebiet der Volksgesetzgebung gehören, nur dadurch Gesetzeskraft erlangen, daß sie der Volksabstimmung unterbreitet und in dieser angenommen werden. Dem Großen Rat steht in Bezug auf solche Erlasse lediglich die Vorberatung zu (Art. 15 Abs. 2 KV). Ob die angefochtenen Beschlüsse des Großen Rates, die einen Bestandteil des mit Datum vom 23. Mai 1905 neu publizierten kantonalen Jagdgesetzes bilden, und dem Volke zur Abstimmung nicht

vorgelegt worden sind, verbindliche Kraft haben, hängt daher von der Frage ab, ob sie an sich und ihrer Natur nach gemäß kantonalem Staatsrecht überhaupt in das Gebiet der Gesetzgebung gehören und wenn ja, ob sie sich nicht als eine notwendige Folge des neuen Bundesgesetzes betreffend Jagd und Vogelschutz darstellen. Dagegen wäre, falls die fraglichen Großratsbeschlüsse mit Rücksicht auf ihren Inhalt der Sanktionierung des Volkes nicht bedürfen sollten, kaum etwas dagegen einzuwenden, daß sie ihrer rein äußeren Form nach als Teile eines Gesetzes und nicht als Verordnung erscheinen, wie denn auch eine eigentliche Anfechtung aus diesem Gesichtspunkte nicht vorliegt. 3. Was nun den in erster Linie angefochtenen Beschluß, der den Beginn der niedern Jagd auf den 7. September hinausschiebt, anbetrifft, so steht vorerst außer Zweifel, daß er seiner Natur nach in das Gebiet der Volksgesetzgebung gehört; denn er ordnet einen Gegenstand des Jagdwesens, dessen Regelung in Art. 2 KV ausdrücklich der vom Volke auszuübenden gesetzgebenden Gewalt vorbehalten ist, und er enthält zudem eine (materielle) Abänderung eines bestehenden Gesetzes, des Jagdgesetzes, nach welchem die niedere

Jagd am 1. September eröffnet wird. Es kann aber auch entgegen der vom Kleinen Rat in der Vernehmlassung vertretenen Auffassung nicht anerkannt werden, daß man es mit einer durch das neue Bundesgesetz notwendig gewordenen kantonalen Anordnung zu tun habe. Das Bundesgesetz gestattet den Kantonen, die allgemeine niedere Jagd schon am 1. September zu eröffnen. Die betreffende Bestimmung des kantonalen Jagdgesetzes konnte daher vor Bundesrecht durchaus bestehen. Die Abänderung kann auch nicht insofern als notwendige Folge des Bundesgesetzes hingestellt werden, als das kantonale Gesetz, wie der Kleine Rat geltend macht, einen einheitlichen Jagdbeginn postulieren würde und deshalb zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Beginn der niederen Jagd auf den 7. September als bundesgesetzlichen Eröffnungstermin der Hochwildjagd hätte verlegt werden müssen. Das kantonale Gesetz hatte allerdings die Eröffnung der gesamten Jagd (Hochwildjagd und niedere Jagd) auf denselben Tag festgesetzt; aber ein Rechtssatz des Inhalts, daß der Jagdbeginn für alle Wildarten unter allen Umständen, also auch bei einem Eingreifen der Bundesgesetzgebung hinsichtlich einzelner Wildarten, einheitlich sein müsse, kann hieraus unmöglich gefolgert werden. Es mag allerdings sein, daß die Einheitlichkeit des Termins seinerzeit mit ein gesetzgeberisches Motiv war; doch wäre eine durch Bundesgesetz herbeigeführte Notwendigkeit der Gesetzesänderung ohne Frage nicht hieraus, sondern höchstens aus einem eigentlichen Rechtssatz im angegebenen Sinne herzuleiten. Aus dem gesagten folgt, daß der verfassungsmäßig vorgeschriebene Weg für den Erlaß des fraglichen Beschlusses derjenige der Volksgesetzgebung gewesen wäre und daß der letztere daher in Gutheißung des ersten Beschwerdepunktes für so lange als ungültig zu erklären ist, als die Voraussetzung seines verbindlichen Erlasses, nämlich die Annahme in der Volksabstimmung, nicht erfüllt ist. 4. Anders verhält es sich mit dem zweiten angefochtenen Großratsbeschuß, der auf Streichung der Worte „auf Antrag einzelner Gemeinden oder Kreise“ in Art. 20 des bisherigen kantonalen Jagdgesetzes geht. Eine Abänderung des Gesetzes, wenn vielleicht auch nur formaler Natur und ohne materielle Bedeutung, liegt allerdings auch hierin, aber es kann jedenfalls sehr wohl gesagt werden, daß die Änderung durch das schweizerische Jagdrecht gefordert gewesen sei. Der Rekurrent versteht den Art. 20 des bisherigen Gesetzes dahin, daß der Große Rat nicht aus eigener Initiative, sondern nur auf Antrag von Gemeinden oder Kreisen den Jagdbann über einzelne Gebietsteile oder Wildarten zu verhängen bestimmt gewesen sei, während der Große Rat und der Kleine Rat in der Vernehmlassung die Bestimmung dahin interpretieren, daß der Große Rat auch von sich eine solche Maßregel anordnen konnte. Es ist zuzugestehen, daß der Wortlaut eher für die Auslegung des Rekurrenten zu sprechen scheint. Indessen braucht die Frage hier nicht gelöst zu werden. Denn nimmt man die für den Rekurrenten günstige Lösung an, daß nämlich Art. 20 dem Großen Rat keine Befugnis einräumt, von sich aus und ohne Antrag von Gemeinden oder Kreisen den Jagdbann zu verhängen, so befand er sich mit Art. 10 BG betr. Jagd und Vogelschutz vom 17. September 1875, auf den er übrigens verweist, sowie auch mit Art. 7 des neuen Bundesgesetzes in Widerspruch. Wenn nämlich das frühere Bundesgesetz in Art. 10 anordnet, daß sowohl dem Bundesrat als den kantonalen Behörden das Recht zustehe, nach freiem Ermessen einzelne Gebietsteile oder Wildarten für kürzere oder längere Zeit mit Jagdbann zu belegen, so soll damit derjenigen Behörde, die kantonalechtlich für solche Maßnahmen allgemein zuständig erklärt ist, also in Graubünden dem Großen Rat, die Befugnis erteilt sein, aus eigener Initiative und nicht etwa bloß auf Antrag lokaler Verbände den Jagdbann auszusprechen, weil der Zweck des Bundesgesetzes, die Beförderung eines wirksamen Wildschutzes, ein solches selbständiges Handeln der oberen kantonalen Behörde

unbedingt erheischt. Dann konnte es aber einem Kanton nicht zukommen, diese der kantonalen Behörde von bundeswegen eingeräumte Kompetenz dadurch zu beschränken, daß sie vom Antrag lokaler Stellen abhängig gemacht wurde. Art. 20 des bündnerischen Jagdgesetzes stand also bei der gedachten, vom Rekurrenten vertretenen Auslegung von Anfang an mit Bundesrecht in Widerspruch. Durch das neue Bundesgesetz ist in dieser Beziehung der Rechtszustand nicht verändert worden, wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes mit aller Deutlichkeit ergibt. Art. 7 Abs. 1 war im Entwurfe und bis zur Beratung im Nationalrat wesentlich, soweit er hier in Betracht kommt, gleichlautend mit Art. 10 des alten Gesetzes. Im Nationalrat wurden sodann als redaktionelle Verbesserung die Worte: „...sowohl als den kantonalen Behörden...“ gestrichen, weil diese Kompetenz der kantonalen Behörden sich bereits aus Abs. 2 des Art. 7 ergebe, der die Kantone als befugt erklärt, durch Gesetz oder Verordnung die Schutzbestimmungen des Bundesgesetzes zu erweitern (s. stenogr. Bulletin 1904, S. 301 f.). Man übersah hierbei allerdings, daß Abs. 2 seiner Formulierung nach auf die Abgrenzung der legislativen Befugnisse des Bundes und der Kantone und nicht, wie Abs. 1 auf die administrativen Kompetenzen des Bundesrates und der kantonalen Behörden Bezug hat. Aber trotz dieser textlichen Schwierigkeit darf es entsprechend der gesetzgeberischen Absicht als Meinung des Gesetzes angesehen werden, daß die bisher den kantonalen Behörden von bundeswegen zustehenden Befugnisse, den Jagdbann auf eigene Initiative nach freiem Ermessen zu verhängen, in vollem Umfang erhalten bleiben sollten, zumal ja auch eine Abschwächung dieser Befugnisse sich mit dem ganzen auf einen wirksamen Wildschutz gerichteten Zweck des neuen Bundesgesetzes schlecht vertragen würde. Befand sich aber danach Art. 20 des bündnerischen Jagdgesetzes, insofern er — immer nach der gedachten Auslegung — den Großen Rat in Bezug auf die Verhängung des Jagdbannes an eine Antragstellung seitens der Gemeinden oder Kreise bindet, im Widerspruch zu Bundesrecht, so war die Bestimmung in diesem Punkte außer Kraft gesetzt und unwirksam, und es ist vom Standpunkt des kantonalen Staatsrechts aus gewiß nichts dagegen einzuwenden, wenn der Große Rat bei Anlaß der Bereinigung der kantonalen Jagdgesetzgebung auf Grund des neuen Bundesgesetzes jenen Artikel auch redaktionell mit dem Bundesgesetz in Einklang gebracht hat; denn wenn der Große Rat nach Art. 2 KV zu materieller Änderung eines Gesetzes, die sich als notwendige Folge der Ausführung eines Bundesgesetzes erweist, ermächtigt ist, so muß dies umsomehr gelten von bloßen redaktionellen Bereinigungen zum Zwecke formaler Übereinstimmung, z. B. der Streichung einer vom Bundesrecht außer Kraft gesetzten Bestimmung. 5. Aus der vorangehenden Erwägung folgt bereits, daß auch der dritte Beschwerdepunkt, die Anfechtung des Großratsbeschlusses betreffend Verbot der Gamsjagd pro 1905 unbegründet ist, weil sich dieses aus eigener Initiative des Großen Rates erfolgte Verbot als Anwendung eines verfassungsmäßig zustande gekommenen Erlasses darstellt. Das Verbot wäre übrigens auch, ganz abgesehen von der Frage, ob die vom Großen Rat verfügte Streichung der Worte „auf Antrag einzelner Gemeinden oder Kreise“ in Art. 20 des bisherigen kantonalen Jagdgesetzes nach bündnerischem Verfassungsrecht zulässig war, unangreifbar; denn einmal hätte der Große Rat nach den Ausführungen in Erwägung 4 schon von Bundesrechts wegen die Befugnis gehabt, die fragliche Maßregel von sich aus zu ergreifen, und sodann wird Art. 20 des kantonalen Jagdgesetzes in seiner frühern Redaktion vom Großen Rat und auch vom Kleinen Rat dahin ausgelegt, daß der Große Rat nicht nur auf Antrag der lokalen Behörden, sondern auch aus eigener Initiative handeln kann, und diese Auslegung, die nach dem Wortlaut freilich nicht unzweifelhaft ist,

für die aber u. a. der Umstand spricht, daß der Jagdbann für einzelne Wildarten über den ganzen Kanton verhängt werden kann, erschiene unter keinen Umständen als willkürlich, und müßte deshalb, da es sich um die Interpretation von kantonalem Gesetzesrecht handelte, für das Bundesgericht als Staatsgerichtshof verbindlich sein. Demnach hat das Bundesgericht erkannt: Der Rekurs wird insoweit gutgeheißen, als der Beschluß des Großen Rates des Kantons Graubünden vom 20. Mai 1905 dahingehend, daß die Eröffnung der niedern Jagd am 7. September stattfindet (Art. 16 Abs. 1 des Jagdgesetzes), für so lange als ungültig erklärt wird, als er nicht dem Volke zur Abstimmung vorgelegt und von diesem angenommen ist. Im übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.