

# GR\_GERICHTE V 2015 1 vom 8. März 2016

GR Gerichte, 2016-03-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_V\\_2015\\_1](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2015_1)

FR: GR\_GERICHTE V 2015 1 du 8 mars 2016

IT: GR\_GERICHTE V 2015 1 del 8 marzo 2016

## Regeste

Ungültigerklärung einer Initiative | politische Rechte

## Erwägungen

### E. 1

Die Regierung legt die Jagdzeiten in den Zeiträumen gemäss Abs. 2 derart fest, dass die Abschusspläne innert möglichst kurzer Zeit, auf alle Fälle während der ordentlichen Hochjagd, vollumfänglich erfüllt werden können. Dabei sind diese so zu planen, dass die Wildbestände unter Einbezug der Wildasyle und deren Lage, ohne Sonderjagd reguliert werden können.

### E. 2

Die Jagdzeiten sind in folgenden Zeiträumen anzusetzen: a) Hochjagd: In den Monaten September und Oktober, insgesamt 25 Tage, mit der Möglichkeit von Jagdunterbrüchen für die Dauer von mindestens drei aufeinanderfolgenden Tagen. Aufgehoben werden sollten zudem die folgenden Absätze 4 und 5 des bestehenden Art. 11 KJG:

### E. 4

Werden die Abschusspläne in den Zeiträumen gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung nicht erfüllt, kann die Regierung zur Regulierung der Wildbestände Sonderjagden bis längstens 20. Dezember anordnen.

### E. 5

Anlässlich der Beratung in der Februarsession 2015 trat der Grosse Rat auf die Vorlage ein und erklärte die Initiative am 9. Februar 2015 nach eingehender Debatte mit 79 zu 36 Stimmen für ungültig. Dieser Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Graubünden vom 19. Februar 2015 publiziert.

### E. 6

Gegen diesen Beschluss erhoben Grossrat A. \_\_\_\_\_ und Mitbeteiligte (nachfolgend Beschwerdeführer) am 2. März 2015 Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragten, der Grosse Rat sei anzuweisen, die Initiative betreffend Änderung von Art. 11 KJG den Stimmbürgern des Kantons Graubünden zur Abstimmung vorzulegen. Dabei machten sie im Wesentlichen geltend, dass die in der Botschaft der Regierung erwähnten Ungültigkeitsgründe insofern nicht vorliegen würden, als sich weder aus dem eidgenössischen Jagdgesetz noch aus dem Waldgesetz verbindliche Vorgaben zur Regulierung des Wildbe-

- 4 - standes ableiten liessen und die Initiative nur punktuelle Eingriffe in das gegenwärtige Jagdsystem beabsichtige. Überdies liege die Kompetenz zur Durchführung von jagdlichen

Massnahmen bei den Kantonen, wobei jagdliche Massnahmen und Regulierungstechniken der Kantone nicht gegen Bundesrecht verstossen könnten. Auch im Falle einer Annahme der Initiative werde der Kanton nicht daran gehindert, andere Massnahmen zu ergreifen, um die Wildpopulation auf einem – nicht näher quantifizierbaren – zumutbaren Mass zu halten. Die Initiative schliesse nicht aus, dass in Ausnahmefällen eine besondere Regulierungsjagd notwendig sein werde. Eine solche solle nach der Intention der Sonderjagdinitiative aber nicht mehr die Regel sein und nur noch in beschränktem Rahmen stattfinden. Wie das wildtierbiologische Gutachten bestätigt habe, sei die Bekämpfung einer Überpopulation mithilfe der Wildhut zulässig.

#### **E. 7**

In seiner Stellungnahme vom 28. April 2015 beantragte der Grosse Rat (nachfolgend Beschwerdegegner) die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese eingetreten werden könne. Dabei hielt er in Würdigung der beschwerdeführerischen Vorbringen sowie unter Bezugnahme auf das wildtierbiologische Gutachten von Prof. Dr. Klaus Robin fest, dass die Ziele der Bundesgesetzgebung mit Annahme der Initiative je nach Wildtierpopulation nicht erreicht werden könnten. Insbesondere die fehlende Regulierbarkeit der Wildbestände und die massiven Auswirkungen auf die Verjüngung des Waldes würden zu einem offensichtlichen Widerspruch zur Jagd- und Waldgesetzgebung führen.

#### **E. 8**

Am 5. Juni 2015 hielten die Beschwerdeführer replicando an ihren Anträgen fest und vertieften ihre Argumentation. Neu brachten sie insbesondere vor, dass die Rückwanderungsbewegungen der in benachbarten Kantonen oder im angrenzenden Ausland übersommernden Hirsche entgegen der von Prof. Dr. Robin vertretenen Auffassung nicht erst Mitte November, sondern spätestens bereits anfangs Oktober abgeschlossen seien. Folg-

- 5 - lich könne auf jene Hirsche auch im Rahmen einer im Sinne der Initiative ausgestalteten Hochjagd im Oktober zugegriffen werden. Zudem befassten sich die Beschwerdeführer vertiefter mit der Auslegung ihrer Initiative und legten dar, inwiefern eine besondere Regulierungsjagd durch die kantonale Wildhut auch nach Annahme der Initiative möglich sei.

#### **E. 9**

Bevor die Sonderjagdinitiative auf deren Vereinbarkeit mit den soeben dargelegten bundesrechtlichen Vorgaben überprüft werden kann, drängen sich einige grundlegende Bemerkungen zum geltenden kantonalen Jagdsystem sowie zu den mit der Initiative beabsichtigten Änderungen auf. a) Gemäss Art. 1 Abs. 2 KJG regelt und plant der Kanton die Jagd. Ziel dieser Jagdplanung ist die Erhaltung von gesunden, den örtlichen Verhältnissen angepassten und natürlich strukturierten Wildbeständen. Die dem Patentsystem folgende Jagd wird im Kanton Graubünden seit 2006 in zwei Stufen durchgeführt: In einer ersten Phase sollen die Abschusspläne, welche gestützt auf Erhebungen über die Bestände erstellt werden und detailliert festlegen, in welchen Bezirken wie viele Tiere erlegt werden sollen, innert möglichst kurzer Zeit in den Zeiten gemäss Art. 11 Abs. 2 KJG erfüllt werden. Dabei ist auf die Paarungszeit, namentlich die Hirschbrunft, Rücksicht zu nehmen. Wenn diese Abschusspläne nicht erfüllt werden, kann die Regierung zur

Regulierung der Wildbestände – in einer zweiten Phase – Sonderjagden bis längstens zum 20. Dezember anordnen (vgl. dazu die tabellarische Darstellung dieses Zweistufen-Konzepts in Gutachten Robin S. 17). Dabei kann sie aufgrund der Zahl des noch zu erlegenden Wildes und der Grösse des Jagdgebietes die Gültigkeit des Jagdpatentes auf bestimmte Gebiete beschränken oder die Anzahl der Jagdpatente begrenzen (Art. 11 KJG). b) Gestützt auf Art. 19 sowie Art. 38 KJG erlässt die Regierung die für den Jagdbetrieb notwendigen Bestimmungen in Form der kantonalen Jagdverordnung (KJV) sowie der jährlich zu erlassenden Jagdbetriebsvorschriften. Bei der Ausgestaltung der Hochjagd kann die Regierung den unterschiedlichen Verhältnissen nach Region und Wildart Rechnung tragen, indem sie etwa das dem einzelnen Jäger zustehende Abschusskontingent festlegt oder die Jagdberechtigung örtlich einschränkt. Ausserdem kann sie die jagdbaren Arten festlegen (Art. 9 Abs. 2 KJG) oder sogenannte "Störaktionen" anordnen, um das Wild in gewünschte Räume zu leiten. Zudem scheidet die Regierung – in der Regel für eine Dauer von fünf Jahren – gestützt auf Art. 28 KJG Wildschutzgebiete aus. Dabei handelt es sich um ein wichtiges Instrument der Jagdplanung, welches zur Erhaltung der Wildbestände nötig ist und eine natürliche Bestandesstruktur gewährleisten soll (vgl. hierzu Gutachten Poledna Rz. 109 ff. sowie Botschaft zur Sonderjagdinitiative, a.a.O., S. 356 ff.). c) In Abänderung des erwähnten Art. 11 KJG verlangt die Sonderjagdinitiative nun, dass die Regierung die Abschusspläne – unter Einbezug der Wildasyle und deren Lage – so zu gestalten hat, dass diese auf alle Fälle während der ordentlichen Hochjagd erfüllt werden können. Diese soll in

- 31 - den Monaten September und Oktober während insgesamt 25 Tagen – mit der Möglichkeit von mehreren Jagdunterbrüchen für die Dauer von mindestens drei aufeinanderfolgenden Tagen – stattfinden. Auf die Durchführung einer Sonderjagd, mithin die zweite Stufe im geltenden Jagdsystem, soll demgegenüber verzichtet werden (vgl. hierzu Beschwerde Rz. 62 ff.). d) Wie einleitend bereits erwähnt, ist die Rechtmässigkeit und Angemessenheit des geltenden Jagdsystems nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Entsprechend sind im Rahmen der vorliegenden Beschwerde weder die seitens der Beschwerdeführer geäusserte Kritik an der derzeitigen Ausgestaltung der Bündnerischen Jagd (vgl. etwa "Gegengutachten" Rz. 70 ff. oder Replik Rz. 17) noch deren Vorteile (vgl. etwa Gutachten Robin S. 20 oder Duplik Rz. 19) zu würdigen. Für die Beurteilung der Gültigkeit der Sonderjagdinitiative ist das KJG jedoch insofern von Relevanz, als die vorerwähnten Möglichkeiten zur Ausgestaltung der ordentlichen Hochjagd (regionale Kontingente pro Jäger, Jagdunterbrüche, Anpassung der jagdbaren Klassen, Festlegung der Wildschutzgebiete, Störaktionen und dergleichen) durch die Sonderjagdinitiative nicht angetastet werden. Diese Spielräume müssen – im Sinne einer bundesrechtskonformen Auslegung (vgl. vorstehend Erwägung 3b) – ausgereizt und gegebenenfalls auf Verordnungsstufe konkretisiert werden, um eine Ungültigkeit der vorliegend zu beurteilenden Initiative nach Möglichkeit zu verhindern. Wie bereits dargelegt, ist gesetzgeberischer Anpassungs- und/oder Umsetzungsbedarf auf nachgeordneter Stufe auch im Falle einer Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs nämlich nicht ausgeschlossen (vgl. vorstehend Erwägung 3c). Überdies sieht auch der von der Sonderjagdinitiative nicht tangierte Abs. 3 von Art. 11 KJG explizit vor, dass die Erreichung der Abschusspläne in den vorgesehenen Zeiträumen über die Festlegung der Wildschutzgebiete sowie die Regelung der Jagd anzustreben sei.

## E. 10

Die Gültigkeit der Sonderjagdinitiative hängt nun davon ab, ob sich die vorstehend in den Erwägungen 7 und 8 dargelegten bundesrechtlichen Vorgaben mit den im Initiativtext vorgeschlagenen Massnahmen und ohne Durchführung einer Sonderjagd erreichen lassen, mithin ob die Abschlüsse hinsichtlich der vom Bundesrecht in Art. 3 Abs. 1 JSG und Art. 27 Abs. 2 WaG bestimmten Ziele während der im Sinne des Initiativtextes zu definierenden, 25tägigen Hochjagd überhaupt erfüllbar sind. Wenn sich die bundesrechtlichen Vorgaben mit einer im Sinne der Initiative ausgestalteten Hochjagd klarerweise nicht erfüllen liessen, wäre die Initiative zufolge offensichtlicher Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht für ungültig zu erklären. a) In seinem wildtierbiologischen Gutachten ist Prof. Dr. Robin zum Schluss gekommen, dass die Vorgaben der Jagdplanung bei Reh und Rothirsch mit einer im Sinne der Initiative ausgestalteten Hochjagd sowohl in quantitativer als auch in qualitativer (natürliche und artgerechte Alters- und Geschlechterstruktur) Hinsicht nicht erreicht werden könnten. In Bezug auf den Rothirsch hält er fest, dass die Gesamtpopulation durch den Wegfall der Sonderjagd (Prof. Dr. Robin nennt sie in seinem Gutachten Herbstjagd) trotz einer Verlängerung der Hochjagd auf 25 Tage nicht mehr ausreichend gesteuert werden könne, was ein rasches Populationswachstum und eine Verschärfung der Wildschadensituation zur Konsequenz habe. Prof. Dr. Robin rechnet in seinem Gutachten nachvollziehbar vor, dass die erforderliche Anzahl an Hirschen in 25 Hochjagdtagen nicht erlegt werden könnte und dass für die am Ende noch fehlenden rund 600 Stück Hirschwild mindestens sechs weitere Jagdtage erforderlich wären (vgl. Gutachten Robin S. 22 f.). Zudem würde eine im Sinne des Initiativtextes ausgestaltete Hochjagd in den Wintereinständen aus terminlichen Gründen keine Eingriffe mehr erlauben, was insofern problematisch wäre, als viele Tiere ausserhalb des Kantons Graubünden, innerhalb Graubündens

- 33 - in unzugänglichen Gebieten oder in grossen und kleinen Wildschutzgebieten übersommerten und diese geschützten Areale erst im Herbst verliessen, um ihre Wintereinstände aufzusuchen. Daraus resultierten eine Ausdünnung der im offenen Jagdgebiet übersommernden Hirsche, anwachsende Winterbestände und damit einhergehend eine Zunahme der Wildschäden in den Wintereinständen. Durch den Wegfall der Sonderjagd würde die Regierung folglich ein effizientes Instrument zur Bestandesregulierung und Wildschadensverhütung verlieren (vgl. Gutachten Robin S. 30 ff. sowie zum Ganzen S. 36). b) Die Beschwerdeführer ziehen die Ausführungen im wildtierbiologischen Gutachten grundsätzlich in Zweifel und halten die Befürchtungen von Prof. Dr. Robin, welcher sich in seinem Gutachten auf veraltete Literatur stütze, hinsichtlich der Verbissthematik für unbegründet. Laut modernen Untersuchungen schädige Wild den Wald nicht, und selbst sehr hohe Dichten von Rothirschbeständen führten im Gegenteil zu einer Vielfalt der Arten (vgl. Replik Rz. 70 ff.). Überdies werfen die Beschwerdeführer dem Kanton Graubünden in Rz. 95 ff. ihrer Replik eine falsche und auf Mutmassungen basierende Erhebung des Hirschbestandes vor. Anstelle der behaupteten Zunahme liege in Graubünden eine "drastische" Abnahme resp. ein "Niedergang" des Hirschbestandes vor (vgl. Replik Rz. 96 ff. und 230). Mit diesen Vorbringen vermögen die Beschwerdeführer die nachvollziehbaren Ausführungen im wildtierbiologischen Gutachten von Prof. Dr. Robin indes nicht in Zweifel zu ziehen. Wie die Beschwerdegegner zutreffend festhalten, lassen sich die von den Beschwerdeführern zitierten Erkenntnisse aus dem Aufsatz von Bertil Krüsi aus dem Jahre 2004 zum Zusammenspiel vom Pflanzenfressern und Pflanzen im Schweizerischen Nationalpark nicht auf die vorliegend interessierenden Verhältnisse

ausserhalb des Parks übertragen (vgl. Duplik Rz. 36 ff.). Dass die Verbissproblematik in den Bündner Wäldern aktuell ist, wird sodann auch im Zusatzgutachten "Schäden durch Schalenwild am Wald: Wirkungszusammenhänge und aktuelle Situation" des Amtes für Wald und Naturgefahren Graubünden (AWN) vom 25. Februar 2014 (nachfolgend Zusatzgutachten AWN, vgl. Bg-act. 4 hinten) bestätigt. Gemäss diesem sei es unbestritten, dass mit zunehmender Grösse der Schalenwildbestände auch die Verbisshäufigkeit am Jungwald zunehme. Obwohl das quantitative Ausmass dieses Zusammenhangs über den ganzen Kanton nicht bekannt sei, müsse davon ausgegangen werden, dass bei einer noch weiteren Zunahme der Hirschbestände die Schmerzgrenze hinsichtlich des Schadensausmasses am Jungwald für die Forstpraxis sehr rasch definitiv überschritten werde (vgl. Zusatzgutachten AWN S. 5). Überdies anerkennen die Beschwerdeführer an anderen Stellen selbst, dass eine schlechte Jagdstrecke zu einem erhöhten Verbiss führt (vgl. Beschwerde Rz. 66 oder auch Replik Rz. 17). Auch wenn sich Prof. Dr. Robin hinsichtlich des Raumnutzungs- und Sozialverhaltens der Hirsche auf teilweise länger zurückliegende Literatur bezieht, vermag dies die Aussagekraft seiner Ausführungen nicht zu schmälern. Die Beschwerdeführer legen denn auch nicht dar, inwiefern die Feststellungen von Prof. Dr. Robin veraltet sein resp. keine Gültigkeit mehr haben sollen. Wie vorstehend aufgezeigt, ist die neuere Literatur, welche die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang ins Feld führen, nicht einschlägig. Jedenfalls sind die Bestandes- und Abschusszahlen, auf deren Grundlage Prof. Dr. Robin seine Schlussfolgerungen zieht, aktuell und der Beschwerdegegner legt in seiner Duplik ausführlich dar, inwiefern die beschwerdeführerische Kritik an der Bestandserhebung auf einer Falschinterpretation der Bestandesgrafiken des AJF beruht (vgl. Duplik Rz. 42 ff.). Anhand dieser Ausführungen wird ersichtlich, dass in Bezug auf den aktuellen Hirschbestand von rund 16'000 (vgl. auch JBV-GR 2015 Einleitung Ziff. 2) weder von fehlender Nachvollziehbarkeit noch von Mutmassungen nach Gutdünken die Rede sein kann.

- 34 - Ebenfalls nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen die Beschwerdeführer aus ihrem Vorbringen, wonach sich jagdliche Eingriffe grundsätzlich bestandserhöhend auswirkten (vgl. Replik Rz. 32 und 137). Zum einen bezieht sich die beigelegte Literatur von Josef H. Reichholf in erster Linie auf Rehe, und zum anderen geht es im vorliegenden Kontext nicht ausschliesslich um den Wildbestand als solchen, sondern um dessen Auswirkungen auf den Wald (vgl. hierzu Duplik Rz. 11 und 22). Mangels vergleichbarer Gegebenheiten ist es zudem unbehelflich, wenn die Beschwerdeführer ausführen, dass der Rothirsch in den Siebzigerjahren ohne Sonderjagd reguliert und teilweise gar überdezimiert worden sei (vgl. Replik Rz. 47 f. sowie Duplik Rz. 28 ff.). c) Es ist unbestritten, dass eine Abschaffung der Sonderjagd als solche bundesrechtlich grundsätzlich zulässig wäre, denn das Bundesrecht überlässt es (abgesehen von den Schonzeiten gemäss Art. 5 JSG) den Kantonen, wann sie die Jagd auf ihrem Gebiet zulassen (vgl. vorstehend Erwägung 7d). Prof. Dr. Robin hat in seinem Gutachten jedoch überzeugend aufgezeigt, dass sich die bundesrechtlichen Vorgaben mit einer gemäss der Sonderjagdinitiative ausgestalteten Hochjagd – bei Fortführung der aktuellen Organisationsform derselben, mithin unter der Prämisse der geltenden Voraussetzungen – nicht erfüllen liessen. Eine Beschränkung der Hochjagd auf 25 Tage hätte nämlich zur Folge, dass die Abschusspläne sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht nicht erreicht werden könnten, und mit dem Wegfall der Sonderjagd verlöre die Regierung die

- 35 - Ebenfalls nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen die Beschwerdeführer aus ihrem Vorbringen, wonach sich jagdliche Eingriffe grundsätzlich bestandserhöhend auswirkten (vgl. Replik Rz. 32 und 137). Zum einen bezieht sich die beigelegte Literatur von Josef H. Reichholf in erster Linie auf Rehe, und zum anderen geht es im vorliegenden Kontext nicht ausschliesslich um den Wildbestand als solchen, sondern um dessen Auswirkungen auf den Wald (vgl. hierzu Duplik Rz. 11 und 22). Mangels vergleichbarer Gegebenheiten ist es zudem unbehelflich, wenn die Beschwerdeführer ausführen, dass der Rothirsch in den Siebzigerjahren ohne Sonderjagd reguliert und teilweise gar überdezimiert worden sei (vgl. Replik Rz. 47 f. sowie Duplik Rz. 28 ff.). c) Es ist unbestritten, dass eine Abschaffung der Sonderjagd als solche bundesrechtlich grundsätzlich zulässig wäre, denn das Bundesrecht überlässt es (abgesehen von den Schonzeiten gemäss Art. 5 JSG) den Kantonen, wann sie die Jagd auf ihrem Gebiet zulassen (vgl. vorstehend Erwägung 7d). Prof. Dr. Robin hat in seinem Gutachten jedoch überzeugend aufgezeigt, dass sich die bundesrechtlichen Vorgaben mit einer gemäss der Sonderjagdinitiative ausgestalteten Hochjagd – bei Fortführung der aktuellen Organisationsform derselben, mithin unter der Prämisse der geltenden Voraussetzungen – nicht erfüllen liessen. Eine Beschränkung der Hochjagd auf 25 Tage hätte nämlich zur Folge, dass die Abschusspläne sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht nicht erreicht werden könnten, und mit dem Wegfall der Sonderjagd verlöre die Regierung die

Eingriffsmöglichkeit in die Wintereinstandsgebiete und damit ein wichtiges und effizientes Regulierungsinstrument. Daraus würden eine Erhöhung der Rothirschbestände sowie eine Zunahme der Wildschäden insbesondere in den (ohnehin sensiblen) Wintereinständen resultieren. Der Gutachter spricht in diesem Zusammenhang gar von einem eigentlichen Desaster, gefolgt von einer nicht mehr handhabbaren Lage im Wald (vgl. Gutachten Robin S. 35). Die Beschwerdeführer ver-

- 36 - mögen die nachvollziehbaren Ausführungen des Gutachters soweit nicht in Zweifel zu ziehen, weshalb auf diese abzustellen ist. Die unmögliche Erreichung der Abschusspläne sowie die fehlende Regulierungsmöglichkeit in den Wintereinstandsgebieten stellen insofern eine Verletzung von übergeordnetem Recht dar, als der Kanton Graubünden im Falle einer Annahme der Initiative – unter der Prämisse der geltenden Voraussetzungen – der bundesrechtlichen Forderung nach einer artgerechten und den örtlichen Verhältnissen angepassten Regulierung der Wildbestände nicht mehr nachkommen könnte. Zudem wäre die Regulierung der Wildbestände ohne die Möglichkeit einer Sonderjagd derart eingeschränkt, dass die Wildschäden absehbar zunehmen würden, und zufolge der fehlenden Eingriffsmöglichkeit in die Wintereinstände könnte auf diese Wildschäden nicht in ausreichendem Masse mit jagdlichen Eingriffen reagiert werden. Insofern kann vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Vorgaben zur Verhinderung von Wildschäden am Wald nicht von einer ausreichenden Basisbejagung im Sinne von Art. 27 Abs. 2 WaG gesprochen werden, und der Kanton Graubünden wäre zur nachhaltigen Erhaltung des Waldes durch natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumaßnahmen zum Vornherein auf das Ergreifen von Schutzmassnahmen wie Einzäunungen, Einzelabschüsse etc. angewiesen. Da sich ein solches Wildtiermanagement mit der bundesrechtlich vorgeschriebenen Pflicht zur planenden Verhütung von Wildschäden primär mittels Bejagung klarerweise nicht vereinbaren liesse, ist der Verstoss gegen übergeordnetes Recht offensichtlich. Unter der Prämisse der geltenden Voraussetzungen wäre die Initiative demnach für ungültig zu erklären.

## **E. 11**

a) Da eine Initiative nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht auszulegen ist, bleibt im Folgenden zu prüfen, ob und wie diese Unvereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht mittels Anpassung der geltenden Voraussetzungen – mithin der kantonalen Jagdverordnung sowie der Jagdbetriebsvorschriften – behoben werden können.

- 37 - te. Wie bereits erwähnt, stehen der Regierung resp. dem AJF bei der Planung und Ausgestaltung der Jagd im Rahmen der JBV nämlich gewisse Spielräume offen, welche es im Sinne einer bundesrechtskonformen Auslegung auszuschöpfen gilt (vgl. hierzu vorstehend Erwägung 9d). An dieser Stelle ist mit den Beschwerdeführern festzuhalten, dass es für die Gültigkeit der Initiative nicht von Bedeutung ist, ob die Alternativen nur schwer umsetzbar wären, von einer Ratsmehrheit als grob unvernünftig betrachtet werden oder mit erheblichen finanziellen Folgen verbunden wären (vgl. "Gegengutachten" Rz. 58, Beschwerde Rz. 73, Replik Rz. 220 f. sowie Gutachten Poledna Rz. 137). Ebenfalls nicht gegen eine Gültigkeit der Initiative sprechen die thematisierten Sanktionen finanzieller Natur im Rahmen des Finanzausgleichs sowie die im Falle von Bestandszunahmen zu erwartende Zunahme von wildtierbedingten Verkehrsunfällen (vgl. Replik Rz. 68 f.). b) Gestützt auf nachvollziehbare Berechnungen kommt Prof. Dr. Robin in seinem Gutachten zum Schluss, dass weder die im Initiativtext vorgesehene Möglichkeit von mehreren

mehrtägigen Jagdunterbrüchen noch eine Zunahme der Zahl der Jäger geeignet wären, den Wegfall der Strecke aus der Sonderjagd numerisch zu kompensieren (vgl. Gutachten Robin S. 23 f.). Da es einleuchtet, dass zwischen der Zunahme an Jägern und der Zunahme der Strecke keine lineare Korrelation – gemäss Prof. Dr. Robin soll gar das Gegenteil der Fall sein – besteht, erübrigen sich Ausführungen zur Möglichkeit der gegenseitigen Anerkennung der Jagdberechtigung anderer Kantone und des benachbarten Auslands. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass für eine derartige Anerkennung eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen vonnöten wäre. Wie vorstehend ausgeführt, ist es bei Gesetzesinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs jedoch nicht möglich, im Rahmen der Umsetzung weitere Bestimmungen auf gleicher Rechtssetzungsstufe abzuändern resp. einzuführen (vgl. vorstehend Erwägung 3c sowie auch Duplik Rz. 30). In Anbe-

- 38 - tracht der expliziten Festsetzung der Dauer der Hochjagd auf 25 Tage ist es selbstredend auch nicht möglich, die Hochjagd im Rahmen der Umsetzung der Initiative um die sechs Jagdtage, welche zur Erreichung der fehlenden Jagdstrecke von rund 600 Stück Hirschwild nötig wären (vgl. Gutachten Robin S. 22 f.), zu verlängern. c) Des Weiteren ist zu prüfen, ob sich die erforderlichen Abschusszahlen mit einer veränderten Handhabung der Wildschutzgebiete erreichen lassen. Mit der Formulierung von Art. 11 Abs. 1 KJG verlangen die Initianten nämlich, dass die Regierung zur Erfüllung der Abschusspläne auch die Wildasyle und deren Lage in ihre Jagdplanung einzubeziehen habe. Mit der bestehenden Anzahl an Wildschutzgebieten seien die Abschusszahlen teilweise illusorisch geworden und man habe darauf vertraut, dass sich genügend Jäger für die Sonderjagd anmelden würden (vgl. Beschwerde Rz. 69). In seinem Gutachten kommt Prof. Dr. Robin zum Schluss, dass sich die Initiative auch durch Anpassungen der Wildschutzgebiete nicht "retten" liesse. Auch wenn die von den Beschwerdeführern postulierte Öffnung von Wildschutzgebieten im ersten Jahr nach Aufhebung des Schutzes zu einer Zunahme der Strecke führen würde, brächte eine solche Massnahme längerfristig mehr Nachteile als Vorteile, zumal entsprechende Areale von den weiblichen Tieren in der Folge gemieden würden und ihre Qualität als Lebensraum für eine ungestörte Brunft und Aufzucht von Kälbern verlören. Zudem würde eine regelmässige und flächendeckende Jagd in den Wildschutzgebieten während der Hochjagd gegen die Zielsetzung der Ungestörtheit verstossen und wäre insofern als wildtierbiologischer Rückschritt zu werten. In der Abwägung zwischen einem Streckenzuwachs und der Ungestörtheit eines Lebensraumes sei diese Ungestörtheit als überaus wertvolle Ressource eines Rothirschlebensraumes hoch zu gewichten (vgl. Gutachten Robin S. 24 f. sowie 37).

- 39 - aa) Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass aus dem Umstand einer bevorstehenden Revision der Wildschutzgebiete sowie der Durchführung von entsprechenden Experimenten im Jahre 2015 (vgl. JBV-GR 2015 Einleitung Ziff. 2) entgegen der beschwerdeführerischen Auffassung nicht gefolgert werden kann, dass man mit dem derzeitigen System unzufrieden sei und deshalb Anpassungsbedarf bestehe. Ohnehin ist an dieser Stelle nicht über die Angemessenheit der aktuellen Anzahl sowie der Bewirtschaftung der Wildschutzgebiete zu befinden. Zu prüfen ist einzig, ob im Rahmen der Umsetzung der Initiative diesbezüglich Anpassungsmöglichkeiten bestehen, deren Ausschöpfung verhindern könnte, dass die Initiative zufolge Nichterreichung der Abschusspläne gegen die bundesrechtlichen Vorgaben verstösst. bb) Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Wildasyle ein wichtiges Instrument der Jagdplanung darstellen und

dass das bestehende Netz von Wildschutzgebieten das Rückgrat für eine flächige Verteilung des Hirschwildes im Sommer bzw. während der Hochjagd im September bildet und damit eine nachhaltige und hohe Hochjagdstrecke gewährleistet (vgl. Stellungnahme Rz. 77 sowie auch Rothirsch im Rätikon. Drei Länder, drei Jagdsysteme, eine Wildart – Ergebnisse der Rotwildmarkierung im Dreiländereck Vorarlberg, Fürstentum Liechtenstein und Kanton Graubünden, AJF, 2014 in Bg-act. 11, S. 61). So werden unbestrittenermassen rund 50 % der Hirschabschüsse im Umfeld von Wildschutzgebieten getätigt (vgl. Botschaft zur Sonderjagdinitiative, a.a.O., S. 367 sowie Gutachten Robin S. 24 und 37). Dennoch vermögen weder Gutachter Prof. Dr. Robin noch die Beschwerdegegner aufzuzeigen, dass die Wildschutzgebiete im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen mittels Ausgestaltung der Jagdbetriebsvorschriften nicht verkleinert, verschoben oder anders bewirtschaftet werden könnten, ohne dass dies mit den bundesrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar wäre. Dass hinsichtlich Anzahl, Lage und Bewirtschaftung der Wildschutzgebiete durchaus ein

- 40 - gewisser Spielraum besteht, ergibt sich aus dem entsprechenden Vorbehalt im bestehenden und im Rahmen der Initiative beizubehaltenden Art. 11 Abs. 3 KJG, den durchgeführten Experimenten zur Flexibilisierung von Wildschutzgebieten (insbesondere partielle Öffnungen, Störungen durch die Wildhut oder "aufgeweichte" Asylgrenzen, vgl. JBV-GR 2015 Ziff. I.A.3 sowie Regierungsbeschluss Nr. 566 vom 23. Juni 2015 in Bg-act. 18 S. 3, Botschaft zur Sonderjagdinitiative, a.a.O., S. 367 und Gutachten Robin S. 24) sowie den einschlägigen jagdgesetzlichen Bestimmungen, gemäss welchen Wildschutzgebiete in der Regel nach fünf Jahren, nötigenfalls aber auch schon früher geändert oder aufgehoben werden können (Art. 28 KJG). cc) Die etwas polemische, aber nicht ganz unberechtigte Frage nach dem Sinn einer ungestörten Aufzucht von Kälbern im Sommer, wenn diese wenige Wochen später in den Wintereinstandsgebieten mit entsprechenden finanziellen Anreizen der Regierung zu hunderten geschossen werden (vgl. Replik Rz. 60), braucht an dieser Stelle nicht erörtert zu werden. Sie veranschaulicht aber das auf der Hochjagd bestehende Dilemma, dem Hirsch ein artgerechtes Sozialverhalten zu ermöglichen und ihn zeitgleich zu bejagen. Der Umgang mit diesem Dilemma, welches in erster Linie mit der Ausscheidung von Wildschutzgebieten gelöst resp. abgeschwächt werden soll, hat sich nicht primär nach gesetzlichen Vorgaben zu richten, sondern hängt in erster Linie von der Gewichtung der erwähnten Interessen resp. insgesamt von der Ausgestaltung des Wildtiermanagements ab. Hinsichtlich der Anzahl oder des Umfangs von Wildschutzgebieten lassen sich dem Gesetz jedenfalls keine konkreten Anhaltspunkte entnehmen. Die Beschwerdeführer halten denn auch fest, dass ihre Initiative auf einer Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Jagdregime, den Abschüssen in den Wintereinständen und insbesondere mit der Zielsetzung der Ungestörtheit während der eigentlichen Hochjagd beruhe (vgl. Replik Rz. 40 und 59). Dass die Initiative in Bezug auf die Wildschutzge-

- 41 - biete auf eine andere Gewichtung der Interessen abzielt, lässt sich auch daran erkennen, dass die sich auf die Festlegung der Jagdzeiten beziehende Passage "Auf die Paarungszeit ist Rücksicht zu nehmen" des geltenden Art. 11 Abs. 1 KJG mit der Initiative gestrichen werden soll (wobei die Beschwerdeführer in Rz. 29 ihrer Replik inkonsequenterweise vorbringen, dass es die Möglichkeit von mehreren Jagdunterbrüchen erlaube, auf die Brunftzeit der Hirsche angemessen Rücksicht zu nehmen). dd) Die im Zusammenhang mit der Sonderjagd aufgeworfenen Fragen tierethischer Natur sind im

Rahmen der vorliegenden Beschwerde nicht zu entscheiden. Dies wäre insofern auch kaum möglich, als die Parteien tier- und humanethische Bedenken je nach Argumentation anders gewichten und sich gegenseitig (teilweise nicht unberechtigterweise) Doppelzüngigkeit, polemische Stimmungsmache sowie emotionsgeladene Angstschürung vorwerfen. Im vorliegenden Kontext ist jedoch festzuhalten, dass Prof. Dr. Robin mit seinen Ausführungen, wonach die Ungestörtheit als überaus wertvolle Ressource eines Rothirschlebensraumes in der Abwägung mit dem Streckenzuwachs als hoch zu gewichten sei, lediglich seine diesbezügliche Meinung zum Ausdruck bringt. Damit ist aber nicht erstellt, dass es gegen übergeordnetes Recht verstossen würde, wenn man diese Ungestörtheit – dem Ansinnen der Beschwerdeführer folgend – weniger stark gewichten und die Handhabung der Wildschutzgebiete zugunsten eines Streckenzuwachses modifizieren würde (vgl. so auch "Gegengutachten" Rz. 133 f.). d) Eine weitere Möglichkeit, die Initiative mittels Modifikation der Jagdbetriebsvorschriften zu "retten", bestünde in der Anpassung der jagdbaren Klassen während der Hochjagd. Im derzeitigen Jagdregime dürfen Kälber und führende Kühe noch nicht während der ordentlichen Hochjagd, sondern erst im Rahmen der Sonderjagd geschossen werden (vgl. JBV-GR 2015 I/A.1.a sowie Art. 7 Abs. 5 JSG). Der Vorteil dieses Systems be-

- 42 - steht gemäss Prof. Dr. Robin darin, dass Eingriffe in die Klasse der laktierenden Hirschkühe und ihrer Kälber auf der Herbstjagd sehr gut steuerbar seien. In der Interessenabwägung zwischen dem Schutz der Muttertiere und ihres Nachwuchses und dem Schutz des Lebensraumes habe sich die Regierung des Kantons Graubünden entschieden, ersteren zugunsten des zweiten zeitlich (Sonderjagd) und örtlich (Wintereinstände) limitiert abzuschwächen. Ein über beide Jagdperioden ausgeglichenes Geschlechterverhältnis, welches für eine Stabilisierung der Hirschpopulation vonnöten sei, habe bisher deshalb nur durch einen starken Eingriff in die Weibchen und den Nachwuchs während der Sonderjagd erreicht werden können (vgl. Gutachten Robin S. 28 f.). aa) Da diese nachträgliche Korrekturmöglichkeit des Geschlechterverhältnisses im Falle einer Annahme der Initiative entfallen würde, zieht Prof. Dr. Robin in Betracht, laktierende Kühe und ihre Kälber in den letzten zehn Tagen der Hochjagd für jagdbar zu erklären. Diesen Ansatz verwirft er aber nicht nur aus tierethischen Aspekten, da ein erhebliches Risiko der Verwaisung von Kälbern bestehe, welche kaum Überlebenschancen hätten, sondern auch aus Gründen der Raumorganisation. Während der Vegetationsperiode sorgten adulte Hirschkühe nämlich für eine flächige Verteilung der Hirschpopulationen im Raum, was wildtierökologisch erwünscht sei. Wenn nun bereits während der Hochjagd massiv in diese Klasse eingegriffen würde, müsste mit grundlegenden Veränderungen der Raumnutzung und nachfolgenden Massierungen in möglicherweise ungeeigneten Arealen gerechnet werden. Dies wäre mit den Zielen des Rothirschmanagements und der Schutzwaldpflege nicht vereinbar und würde die Nachhaltigkeit der Strecke während der Hochjagd verunmöglichen (vgl. Gutachten Robin S. 28 f.). Auch die Beschwerdeführer anerkennen, dass eine ausgeglichene räumliche Verteilung des Wildes im Hinblick auf die Vermeidung von Verbisschäden wichtig wäre (vgl. "Gegengutachten" Rz. 103). Der Gutachter kommt zum Schluss, dass die zur Stabilisierung

- 43 - des Bestandes erforderliche Zahl an Kälbern und Kühen alljährlich und zu einem hohen Prozentanteil der Planungsgrösse selbst dann nicht erreicht werden könnten, wenn Kälber und laktierende Kühe in der letzten Phase der Hochjagd gemäss Initiative zur Jagd freigegeben würden (vgl. Gutachten Robin S. 29). bb) Die Beschwerdeführer monieren im

Zusammenhang mit der Ausdehnung der jagdbaren Klassen, dass der Gutachter nicht sämtliche Ausschöpfungsmöglichkeiten berücksichtigt habe. So könnten auch beidseitige Kronhirsche sowie alle Spiesser etc. in eine erweiterte Jagdplanung einbezogen und während bestimmten Zeiträumen zum Abschuss freigegeben werden (vgl. Replik Rz. 51). Diesbezüglich ist festzuhalten, dass Prof. Dr. Robin zu Recht nur die Anpassung der jagdbaren Klassen bei den Kälbern und Hirschkühen untersucht hat, da eine Population nur über die Entnahme von weiblichen Tieren nachhaltig gesteuert werden kann (vgl. Regierungsbeschluss Nr. 566 vom 23. Juni 2015 in Bg-act. 18 S. 2 sowie "Gegengutachten" Rz. 126). cc) Nicht näher ausgeführt wird im Gutachten indes, warum nur eine Freigabe dieser Tierklassen in den letzten zehn Tagen der Hochjagd untersucht wird. Auch wenn die Beschwerdeführer diesen Umstand nicht beanstanden resp. selber von einer Freigabe "in den letzten Tagen" reden (vgl. Replik Rz. 28), wäre es wohl nicht ausgeschlossen, eine Modifizierung der jagdbaren Klassen schon im Hinblick auf einen früheren Zeitpunkt der Hochjagd vorzunehmen. Obschon der Schutz der Mutter- und Jungtiere in Art. 7 Abs. 5 JSG als Aufgabe der Kantone explizit verankert ist, lassen sich dieser Bestimmung nämlich keine Anhaltspunkte entnehmen, wie dieser Schutz ausgestaltet sein muss. Die Beschwerdeführer halten denn auch zu Recht fest, dass es sich beim Schutz der Mittelklasse und der intensiven Nutzung der Jungtiere, wie sie in Graubünden im Rahmen der Sonderjagd praktiziert werde, um Massnahmen des Wildtiermanagements

- 44 - handle, welche bundesrechtlich nicht vorgeschrieben seien (vgl. Beschwerde Rz. 76). dd) Für einige Differenzen sorgt der Umstand, dass es auf der Hochjagd nicht erlaubt ist, Muttertiere und ihren Nachwuchs zu jagen, während dies wenige Wochen später im Rahmen der Sonderjagd der Fall ist und gar noch mittels Gebührendifferenzierung gefördert wird. In Bezug auf den tierethischen Aspekt führt Prof. Dr. Robin nachvollziehbar aus, dass das Verwaisungsrisiko resp. die Wahrscheinlichkeit von Fehlabschüssen bei der aktuellen Bejagung im Rahmen der Sonderjagd angesichts des hohen Organisationsgrades und der Gebührendifferenzierung geringer seien (vgl. Gutachten Robin S. 30). Nicht dargelegt wird jedoch, warum es nicht möglich sein sollte, solche Schutzmechanismen im Falle der diskutierten Ausweitung der jagdbaren Klassen auf laktierende Kühe und Kälber auch für die letzte Phase der Hochjagd einzuführen. Die entsprechenden Ausführungen des Gutachters sind denn auch unter der Prämisse "bei Fortführung der aktuellen Organisationsform der Hochjagd" erfolgt (vgl. Gutachten Robin S. 28). Mit anderen Worten erscheint es nicht ausgeschlossen, die Bejagung dieser schutzbedürftigen Klassen durch Anpassung der Jagdbetriebsvorschriften in zeitlicher und organisatorischer Hinsicht derart auszugestalten, dass das Verwaisungsrisiko auf der Hochjagd weitestgehend minimiert werden könnte. ee) Auch wenn die Ausführungen des Gutachters, wonach die Raumorganisation bei einem verfrühten Eingriff in die erfahrenen und führenden Kühe erheblich gestört werden könnte, durchaus nachvollziehbar sind, handelt es sich sowohl bei dieser Einschätzung als auch bei den daraus resultierenden "Massierungen in möglicherweise ungeeigneten Arealen" nicht um gesicherte Erkenntnisse, sondern eher um Mutmassungen resp. hypothetische Szenarien (vgl. Gutachten Robin S. 28 und 37). Solche können nur bedingt geeignet sein, einen offensichtlichen Verstoss gegen die bundes-

- 45 - rechtlichen Vorschriften zu begründen. Mit anderen Worten erscheint es nicht als ausgeschlossen, führende Hirschkühe und ihre Kälber bereits während (resp. in der Schlussphase) einer im Sinne der Initiative ausgestalteten Hochjagd für jagdbar zu erklären. e) Damit ist festzuhalten, dass im Rahmen der Umsetzung der Initiative hin-

sichtlich der Handhabung der Wildschutzgebiete sowie der jagdbaren Klassen – entgegen der von Prof. Dr. Robin vertretenen Auffassung – durchaus Anpassungsmöglichkeiten bestünden, mittels welcher die Initiative hinsichtlich der Erreichung der Abschusspläne bundesrechtskonform umgesetzt werden könnte. Vor diesem Hintergrund erscheint die quantitative und qualitative Nichterfüllung der Abschusspläne nicht als zwingende Konsequenz einer Annahme der Sonderjagdinitiative, weshalb diesbezüglich nicht von einem offensichtlichen Verstoß gegen die bundesrechtlichen Jagd- und Waldvorschriften die Rede sein kann.

## E. 12

a) Nicht von der Hand zu weisen ist indes die Problematik, dass mit einem Verzicht auf die Sonderjagd die Einflussmöglichkeit auf diejenigen Tiere, welche in benachbarten Kantonen, im angrenzenden Ausland oder in grossen Wildschutzgebieten wie etwa dem Schweizerischen Nationalpark übersommern und ihre Wintereinstände erst im Herbst aufsuchen, entfällt. Zwar alimentieren die Wildschutzgebiete das offene Jagdgebiet in der Umgebung und liefern während der Hochjagd einen zunehmenden Beitrag zur Erreichung der Ziele des Hirschmanagements (vgl. vorstehend Erwägung 11c/bb sowie Gutachten Robin S. 30). Da die meisten Hirsche diese Wildschutzgebiete jedoch erst nach Abschluss der Hochjagd verlassen, kann auf sie erst zugegriffen werden, nachdem sie im November oder Dezember in ihren Wintereinständen eingetroffen sind. Gleiches gilt für Hirsche, die sich während des Sommers in benachbarten Kantonen oder im angrenzenden Ausland aufhalten. Durch die inneralpine Lage mit einer tiefen Luftfeuchtigkeit, vergleichsweise schneearmen Wintern und

- 46 - langen südexponierten Hanglagen bietet der Kanton Graubünden für solche Zuwanderer attraktive Wintereinstände. In welchen Monaten diese Wanderbewegungen genau stattfinden, ist von verschiedenen Faktoren wie der Witterung, dem Jagddruck im "Herkunftsgebiet" etc. abhängig (vgl. Endbericht Rotwildmarkierung im Dreiländereck, Teil A – Datenauswertung, Forschungsinstitut für Wildtierkunde und Ökologie, Veterinärmedizinische Universität Wien, 2014, [https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ajf/dokumentation/Jagd\\_Publikationen/Raetikon\\_Endbericht\\_TeilA\\_def.pdf](https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ajf/dokumentation/Jagd_Publikationen/Raetikon_Endbericht_TeilA_def.pdf), zuletzt besucht am 29. März 2016 [nachfolgend Endbericht Rotwildmarkierung], S. 148) und kann deshalb nicht abschliessend definiert werden. Gemäss den Ausführungen von Prof. Dr. Robin findet diese Phase der Hauptwanderung, in welcher die meisten Hirsche aus ihren Sommereinständen in den höheren Lagen in den Seitentälern hin zu den Wintereinständen in tieferen Lagen der Haupttäler wandern, gegen Ende Oktober und im November statt und ist ab ca. Mitte November abgeschlossen. So hält er in seinem Gutachten denn auch fest, dass die wandernden Populationsanteile während einer Hochjagd im Sinne der Initiative im Oktober "zum grössten Teil" noch gar nicht anwesend wären (vgl. Gutachten Robin S. 28 sowie 31 f.). Die Beschwerdeführer ihrerseits bezeichnen diese zeitliche Verortung der Rückwanderungsbewegung demgegenüber als fehlerhaft und halten unter Verweis auf ein Besendungsprojekt im Rätikon dafür, dass diese bereits im August, spätestens jedoch anfangs Oktober abgeschlossen sei. Dies habe zur Folge, dass die entsprechenden Hirsche im Rahmen einer Hochjagd im Sinne der Initiative im Oktober bereits zugreifbar seien (vgl. Replik Rz. 65).

b) In der Tat lässt sich aus der von den Beschwerdeführern referenzierten Tabelle betreffend den Kanton Graubünden auf S. 41 der Ergebnisse des Besendungsprojektes Rätikon auf den ersten Blick ableiten, dass die im Vorarlberg (gelber Balken)

übersommernden Hirsche ihre Rückwanderung anfangs Oktober abgeschlossen haben (vgl. Bg-act. 11 S. 41). Dabei

- 47 - ist jedoch nicht ausser Acht zu lassen, dass die im Kanton St. Gallen übersommernden Hirsche (schwarzer Balken) erst Ende Oktober bis Ende November nach Graubünden zurückkehren (vgl. Endbericht Rotwildmarkierung, a.a.O., S. 149). So wird im Sinne einer Zusammenfassung dieser Studie denn auch festgehalten, dass für eine effiziente Regulierung des über die Landesgrenze migrierenden Rotwildbestandes in Graubünden eine zeitlich optimierte Nachjagd unverzichtbar sei. Die Nachjagd dürfe nicht zu früh erfolgen, sondern erst, wenn sich das im Sommer in Vorarlberg lebende Wild im Herbst wieder in Graubünden etabliert habe. Dies könne je nach Witterung und dem in Vorarlberg entstehenden Jagddruck variieren, trete aber frühestens ab Anfang November ein (vgl. Bg-act. 11 S. 54). Zu bedenken ist sodann, dass das jetzige Wanderverhalten stark durch den Umstand geprägt wird, dass der jagdfreie Oktober und Novemberanfang einen natürlichen Wanderungsprozess in den Wintereinstand zulassen. Die Rothirsche nutzen die jagdfreien Wildschutzgebiete sowie die Lebensräume entlang der Landesgrenze als wichtige Trittsteine (vgl. Duplik Rz. 80). Auch Prof. Dr. Robin hat die Wanderung vom Sommer in den Wintereinstand als sensible Phase beschrieben, zumal ein Eingriff während dieser Zeit einen nachhaltigen Einfluss auf das Wanderverhalten hätte und die Zugriffsmöglichkeiten auf die Winterbestände massiv einschränken würde. Da die Hirsche ihre Wintereinstände nicht während laufender Jagd aufsuchen würden, würde eine bis Ende Oktober dauernde Hochjagd die erwähnte Wanderphase nochmals nach hinten verschieben oder die Wandertraditionen sogar grundsätzlich ändern. Die Folge wäre ein Zurückdrängen der Hirsche in die Sommereinstandsgebiete, verbunden mit stark erhöhtem Stress und hoher Konkurrenz auf ungünstigen, übernutzten Sommerweiden (vgl. Duplik Rz. 81 sowie Endbericht Rotwildmarkierung, a.a.O., S. 149). Illustrativ, aber in Bezug auf den Wanderungszeitpunkt wenig beweiskräftig ist sodann die Tabelle "Mittelwerte Abschusszahlen 2010-2014" auf S. 29 der beschwerdegegnerischen Stellungnahme. Daraus lässt sich ableiten, dass in grenznahen Gebieten so-

- 48 - wie im Einzugsgebiet des Nationalparks die Abschusszahlen auf der Sonderjagd im Vergleich zur ordentlichen Hochjagd viel höher waren, da das Hirschwild erst nach Abschluss der Hochjagd in die Wintereinstände zugewandert war (wann genau diese Zuwanderungen jeweils erfolgt sind, lässt sich dieser Tabelle jedoch nicht entnehmen). c) Mit Prof. Dr. Robin ist festzuhalten, dass sich das Wildtiermanagement an der Überwinterungssituation zu orientieren hat, da die Wintereinstände am stärksten wildschadengefährdet sind (vgl. Gutachten Robin S. 31). Da die erwähnten Wanderpopulationen ihre Wintereinstände – wie soeben dargelegt – nämlich erst Ende Oktober resp. anfangs November, jedenfalls aber nach Abschluss der Hochjagd aufsuchen, könnte auf diese auch dann nicht im Rahmen der Hochjagd zugegriffen werden, wenn diese nach Annahme der Initiative bis Ende Oktober andauern würde. Folglich ist für den Zugriff auf diese Populationsanteile zwingend eine zeitlich nachgelagerte Bejagung vonnöten. d) Würde auf einer im Sinne der Initiative ausgestalteten Hochjagd alles unternommen werden, um den Erfüllungsgrad der Abschusspläne trotz Abwesenheit der Wanderpopulationen zu steigern, so könnte dies nur zu Lasten der im offenen Jagdgebiet nach der Sonderjagd noch verbliebenen Hirsche geschehen. Der Jagddruck auf diese Vorkommen würde also zusätzlich erhöht und der dort übersommernde Bestand weiter ausgedünnt. Demgegenüber würden die Hirschbestände der Wanderpopulationen in den

Wintereinständen weiter anwachsen, was dort zu einer Zunahme der Wildschäden führen würde (vgl. Stellungnahme Rz. 68 sowie Gutachten Robin S. 31 f.). Gutachter Prof. Dr. Robin hält abschliessend denn auch fest, dass sich damit in diesen Arealen ein den regionalen Verhältnissen angepasster Hirschbestand während des Winters nicht erreichen liesse (vgl. Gutachten Robin S. 32). Mit dem Wegfall der Eingriffsmöglichkeit in den Wintereinständen würde der Regierung zudem ein

- 49 - effizientes Instrument aus der Hand genommen, mit dem sie auf wachsende Bestände und zunehmende Wildschäden reagieren kann (vgl. Gutachten Robin S. 36). Insofern liegt in dieser sich abzeichnenden Zunahme von Wildschäden in den Wintereinständen sowie dem gleichzeitigen Wegfall einer wichtigen Regulierungsmöglichkeit ein offensichtlicher Verstoss gegen die bundesrechtlich vorgeschriebene Pflicht zur planenden Verhütung von Wildschäden (vgl. vorstehend Erwägung 10c).

### **E. 13**

Die offensichtliche Verletzung von übergeordnetem Recht wäre demnach nur zu verhindern, wenn auch nach Annahme der Initiative die Möglichkeit bestünde, zwecks Regulierung der Wildbestände und Verhinderung von Wildschäden auf die Vorkommen in den Wintereinständen Einfluss zu nehmen. So bringen die Beschwerdeführer denn auch vor, dass die Initiative nicht ausschliesse, dass in Ausnahmefällen eine besondere Regulierungsjagd notwendig sein werde. Diese solle nach den Intentionen der Initiative allerdings nicht mehr die Regel darstellen, sondern nur noch in beschränkter Weise und ohne den enormen Einsatz von tausenden von Jägern möglich sein (vgl. Beschwerde Rz. 70). Im Folgenden gilt es deshalb die unter den Parteien umstrittenen Fragen zu klären, ob eine Bejagung des Wildes nach Abschluss der Hochjagd im Oktober noch vom Initiativtext erfasst ist und ob für eine derartige Regulierungsjagd überhaupt eine gesetzliche Grundlage bestünde. a) Wie bereits dargelegt, hat die Auslegung eines Initiativbegehrens nach den üblichen Auslegungsregeln zu erfolgen (vgl. vorstehend Erwägung 3b). Ein Initiativbegehren ist nicht anders zu interpretieren als etwa ein vom Parlament aufgestelltes Gesetz. Mit anderen Worten ist eine Initiative in erster Linie nach ihrem Wortlaut, d.h. "aus sich selbst heraus", und nicht nach dem subjektiven Willen der Initianten zu interpretieren. Die Initianten können somit nicht verbindlich bestimmen, wie der Initiativtext zu verstehen ist. Massgeblich ist vielmehr, wie der Initiativtext von den

- 50 - Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des vorgeschlagenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss. Deren Erläuterungen – insbesondere die Begründung auf dem Unterschriftenbogen – stellen jedoch einen wichtigen Aspekt im Rahmen der entstehungsgeschichtlichen Auslegung dar (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 47 sowie HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2124 f., je mit weiteren Hinweisen sowie BGE 121 I 334 E.2c und BGer 1C\_586/2013 vom 7. Oktober 2014 E.3.2). Auch spätere Meinungsäusserungen der Initianten sind zu berücksichtigen, auch wenn dabei insofern erhöhte Vorsicht geboten ist, als Initianten im Laufe der Unterschriftensammlung, der Behandlung im Parlament oder während des Abstimmungskampfes oft dazu neigen, ihr Begehren zu verharmlosen und umzudeuten, um auf diese Weise Widerständen zu begegnen (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2125). Die nachträgliche Umdeutung einer Initiative, welche dem ursprünglichen Textverständnis und den durch sie geweckten Erwartungen zuwiderläuft, ist folglich insofern unzulässig, als dadurch der Wille der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative verfälscht werden könnte (vgl. hierzu

BGE 112 Ia 240 E.5b mit Verweis auf 109 Ia 134 E.5d). b) Ausgangspunkt für die Auslegung der Initiative bildet selbstredend der eigentliche Initiativtext (vgl. vorstehend Sachverhalt Ziff. 1). Daneben ist jedoch insbesondere auch der auf dem Unterschriftenbogen wiedergegebene Text zu berücksichtigen (vgl. Bg-act. 9): "Wir wollen eine weidmännische ordentliche Hochjagd und keine Sonderjagd, bei der Tiere in ihren Wintereinständen gestört werden. Wir wollen Sorge tragen zu unserer schönen Tradition und stolze Bündner Jäger sein." Im Anschluss an den Wortlaut des Volksbegehrens wird sodann folgende Begründung wiedergegeben: "Wir Jäger, Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind mit dem Ergebnis der Sonderjagd nicht zufrieden und verlangen von der Regierung eine Verbesserung für das Wild. In den letzten Jahren ist es der Regierung und den

- 51 - Jagdplanern nicht gelungen, die Wildbestände während der ordentlichen Hochjagd zu regulieren. Als Folge davon wurde in den letzten Jahren ausnahmslos eine Sonderjagd angeordnet, in der Sonderjagd 2012 über 1'600 Hirsche. Während dieser Sonderjagd kam es jedenfalls zu moralisch, ethisch und jagdlich verwerflichen Szenen und Vorkommnissen. Diesem verpönten Treiben ist durch die Aufhebung/Abschaffung der Sonderjagd ein Ende zu setzen. Die Regelung am Wildbestand hat deshalb forthin während der ordentlichen Hochjagd zu erfolgen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, sind die Jagdbetriebsvorschriften anzupassen." Nach dem Initiativtext müssen die Abschusspläne bis Ende Oktober, mithin dem Ende der im Initiativtext unmissverständlich definierten Hochjagd, vollumfänglich erfüllt werden. In Anbetracht des Wortlauts, wonach "die Abschusspläne innert möglichst kurzer Zeit, auf alle Fälle während der ordentlichen Hochjagd, erfüllt werden können", liegt es auf der Hand, dass nach der zeitlich neu definierten Hochjagd jegliche irgendwie geartete Bejagung ausgeschlossen werden sollte. Insbesondere im Zusammenhang mit der Streichung von Art. 11 Abs. 4 und Abs. 5 KJG durften und mussten die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Sonderjagdinitiative vernünftigerweise davon ausgehen, dass im November und Dezember keine Jagd mehr stattfinden werde. Aus dem Aufruf in der Begründung, wonach dem verpönten Treiben resp. den moralisch, ethisch und jagdlich verwerflichen Vorkommnissen während der Sonderjagd ein Ende zu setzen sei, kann nur gefolgert werden, dass die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner mit ihrer Zustimmung zum Ausdruck bringen wollten, dass nach dem Ende der neu definierten Hochjagd kein einziger Schuss mehr fallen solle, und zwar unabhängig davon, ob dies nun im Rahmen einer Sonderjagd oder einer Regulierungsjagd der Fall sei. Von einer irgendwie gearteten Beamten- oder Regiejagd resp. vom Vorbehalt einer solchen war seitens der Initianten unbestrittenermassen denn auch gar nie die Rede (vgl. Replik Rz. 130 und 140). Da eine Regiejagd vom Initiativtext nicht erfasst war, haben sich die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner zu dieser Möglichkeit gar nicht geäußert resp. äussern können

- 52 - (vgl. Votum Regierungsrat Cavigelli, Grossratsprotokoll zur Beratung der Sonderjagdinitiative, a.a.O., S. 589). Dass die Streichung der Abs. 4 und 5 nur für Privatjäger gelten soll, wie dies die Beschwerdeführer in Rz. 140 ihrer Replik nun vorbringen, lässt sich dem Initiativtext nicht entnehmen. c) Das beschwerdeführerische Vorbringen, wonach eine derartige Auslegung den Sinn der Initiative in ihr Gegenteil verkehre (vgl. Replik Rz. 134), erscheint geradezu abwegig. Auch kann dem Beschwerdeführer mitnichten vorgeworfen werden, sich bei der Interpretation des Initiativtextes von der Absicht leiten gelassen zu haben, die Initiative zum Scheitern zu bringen

(so die Beschwerdeführer in Replik Rz. 132). Der von den Beschwerdeführern postulierten Auslegung, wonach eine nachträgliche Regulierungsjagd von der Initiative nicht ausgeschlossen werde, kann insofern nicht gefolgt werden, als dadurch das Kernanliegen der Initiative durch die Hintertür gerade wieder eingeführt würde. Mit anderen Worten läuft diese nachträgliche opportunistische Umdeutung durch die Initianten dem ursprünglichen Textverständnis und der durch die Initiative geweckten Erwartungen derart zuwider, dass sie abgelehnt werden muss, ansonsten der Volkswille in unzulässiger Weise verfälscht würde. d) Selbst wenn eine derart grosszügige Auslegung – im Sinne des Grundsatzes "in dubio pro populo" resp. im Einklang mit dem Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts – aber zugelassen würde und die von den Beschwerdeführern postulierte nachträgliche Regulierungsjagd als vom Initiativtext erfasst gelten könnte, so würde eine solche an der fehlenden gesetzlichen Grundlage scheitern. Gemäss Art. 12 Abs. 2 JSG (vgl. vorstehend Erwägung 7a) können die Kantone zur Verhütung von Wildschäden jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anordnen oder erlauben. Mit der Durchführung dieser Massnahmen dürfen sie nur Jagdberechtigte und

- 53 - Aufsichtsorgane beauftragen. Dabei handelt es sich bezüglich jagdbarer Tiere nicht um ein Instrument zur Bestandesregulierung, sondern um sogenannte Einzelschutzmassnahmen, welche von den Kantonen nur in unbedingt notwendigen Fällen anzuwenden sind und sich einzig auf abgesonderte und einzelne Tiere beziehen können (vgl. BGE 136 II 101 [=Pra 99 Nr. 94] E.5.5 mit Verweis auf die Botschaft zum JSG, a.a.O., S. 1211 f.). Dies lässt sich e contrario auch aus Abs. 4 jener Bestimmung schliessen, gemäss welcher Bestandesverringerungen gestützt auf Art. 12 JSG nur bei geschützten Tierarten möglich sind. An dieser Stelle braucht nicht erörtert zu werden, in welchem Umfang resp. bis zu welcher prozentmässigen Grenze gestützt auf diese Ausnahmebestimmung in den fortpflanzungsfähigen Bestand einer bestimmten Art eingegriffen werden darf oder ob dabei nur solche Tiere anvisiert werden dürfen, welche als konkret schadensstiftend identifizierbar sind. Wenn ein Wildtiermanagement – wie im vorliegenden Fall – nämlich schon von vornherein auf eine Bejagung durch die kantonale Wildhut angewiesen ist, um überhaupt funktionieren zu können resp. um bundesrechtskonform zu sein, so kann Art. 12 Abs. 2 JSG nur schon wegen seines erwähnten Ausnahmecharakters keine ausreichende gesetzliche Grundlage für bestandesregulierende Eingriffe wie die vorliegend zu diskutierende Beamtenjagd- resp. Regiejagd darstellen. Auch Prof. Dr. Robin hält im Ergebnis zutreffend fest, dass eine generelle Bestandesregulation unter dem Etikett des Schutzes vor schadensstiftenden Tieren nicht zulässig ist (vgl. Gutachten Robin S. 34 und 37). e) Daran vermögen auch die verschiedenen Einwände der Beschwerdeführer nichts zu ändern. Entgegen ihrer Auffassung (vgl. Replik Rz. 169 ff.) kann auch Art. 31 Abs. 2 KJG nicht als gesetzliche Grundlage für eine jederzeitige Wildregulierung durch die kantonalen Behörden herangezogen werden. Da es sich dabei nämlich lediglich um die Umsetzung von Art. 12 Abs. 2 JSG im kantonalen Recht handelt, kann der Anwendungsbereich

- 54 - dieser Bestimmung ebenfalls nicht über Einzelmassnahmen hinausgehen (vgl. hierzu Stellungnahme Rz. 39). Dass die Frage, ob der Kanton allfällige Überpopulationen örtlich mithilfe der Wildhut bekämpfen wolle oder nicht, politischer Natur sei und aufgrund des Jagdregals im Ermessen der Kantone stehe (vgl. Beschwerde Rz. 72), ändert nichts daran, dass solche Massnahmen einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage bedürfen. Mit anderen Worten trifft es nicht zu, dass die Durchführung einer amtlichen

Regulierungsjagd lediglich gestützt auf das Jagdregal und unabhängig von der kantonalen Gesetzgebung zulässig sei (vgl. "Gegengutachten" Rz. 32). Dass der Kanton Graubünden eine solche Rechtsgrundlage schaffen und sein Jagdsystem entsprechend anpassen könnte (resp. dass eine solche Lösung "sachlich zwar machbar" wäre, wie Prof. Dr. Robin auf S. 29 seines Gutachtens festhält), ist denn auch unbestritten. Angesichts der Form der zu beurteilenden Initiative ist es jedoch ausgeschlossen, im (sehr beschränkten) Rahmen der Umsetzung der Initiative eine gesetzliche Grundlage für die postulierte nachträgliche Beamtenjagd einzuführen (vgl. vorstehend Erwägung 3c). Insofern erweist sich auch der Verweis der Beschwerdeführer auf die Aussage von Prof. Dr. Robin, dass zur Erreichung der jagdplanerischen Ziele nichts weiter übrig bliebe, "als eine der heutigen Herbstjagd ähnliche Jagdform wieder einzuführen oder/und das Erreichen der Ziele den Kant. Jagdorganen zu überlassen" (vgl. Beschwerde Rz. 72 mit Verweis auf Gutachten Robin S. 29), als unbehelflich. Diesen Äusserungen des Wildtierbiologen lässt sich vielmehr entnehmen, dass die Initiative keiner bundesrechtskonformen Interpretation zugänglich ist. Unbehelflich ist sodann der Verweis auf eine Aussage von Hannes Jenny in der Zeitschrift Jagd, welche im Kontext mit der heute bestehenden Sonderjagd resp. in Bezug auf Gebiete mit Schwerpunktbejagung getätigt wurde und demnach keine Rückschlüsse auf die Zulässigkeit von Bestandesregulierungen unter dem Titel von Art. 12 Abs. 2 JSG zulässt (vgl. Replik Rz. 202 sowie Duplik Rz. 75 und 93).

- 55 -

#### **E. 14**

a) Schliesslich ist die von den Beschwerdeführern ins Feld geführte Möglichkeit einer Teilungültigerklärung zu prüfen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet es nämlich, dass eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären ist, sofern nur ein Teil davon rechtswidrig ist (vgl. BGE 121 I 334 E.2 mit Verweis auf 119 Ia 154 E.9a). Gemäss Art. 14 Abs. 2 KV ist dies dann möglich, wenn dadurch der Wille der Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage ein sinnvolles Ganzes ergibt. Nach einhelliger Lehre und Praxis ist eine Teilungültigkeit zulässig, wenn der ungültige Teil nur einen Nebenpunkt der Initiative betrifft. Nach der neueren Rechtsprechung darf die Ungültigkeit auch einen Hauptpunkt betreffen, sofern den verbleibenden Teilen eigenständige Bedeutung im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung zukommt und diese Teile einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der mit der Initiative angestrebten Ziele zu leisten vermögen (vgl. dazu SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 63 ff. m.w.H. sowie HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2139 ff.). b) In Bezug auf eine allfällige Teilungültigerklärung bleiben die Beschwerdeführer unklar. In Rz. 91 ihrer Beschwerde scheinen sie anzuregen, zwecks Vermeidung der Ungültigkeit der Initiative auf die Streichung der Absätze 4 und 5 des geltenden Art. 11 KJG und damit die gänzliche Abschaffung der Sonderjagd zu verzichten. Die Abschaffung der Sonderjagd bildet aber gerade das zentrale Anliegen der Initiative. Da die Initiative mit einer (teilweisen) Beibehaltung der Sonderjagd ihres eigentlichen Sinnes entleert würde, kann diesbezüglich kein Anspruch auf eine Teilungültigerklärung bestehen. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern die Initiative anderweitig als teilweise gültig erklärt werden könnte. Die von Prof. Dr. Poledna in Erwägung gezogene Anwendungsbeschränkung der Initiative auf Gämsen, hinsichtlich deren Bestände keine negativen Auswirkungen zu erwarten sind, scheidet ebenfalls schon daran, dass damit ein zentrales Anliegen des Initiativbegehrens nicht umgesetzt würde (vgl. Gutachten Poledna Rz. 151 f.).

### **E. 15**

Die Annahme der Sonderjagdinitiative resp. die Einführung einer entsprechend ausgestalteten Hochjagd hätte – bei Fortführung deren aktueller Organisationsform – zur Folge, dass die Abschusspläne sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht nicht mehr erfüllt werden könnten und dass ein Eingriff in die Wintereinstände zwecks Bestandesregulierung und Wildschadensverhütung nicht mehr möglich wäre. Während die Nichterreichung der Abschusspläne durch Anpassungen der Jagdbetriebsvorschriften wohl verhindert werden könnte, ist dies in Bezug auf die fehlende Eingriffsmöglichkeit in die Wintereinstandsgebiete nicht der Fall, zumal eine alternative Bejagung mithilfe der kantonalen Wildhut vom Initiativtext nicht erfasst ist und sich ausserdem nicht auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage stützen könnte. Mit dem Wegfall der Eingriffsmöglichkeit in die Wintereinstände könnte auf die sich ausserhalb des Kantons oder in Wildschutzgebieten aufhaltenden Hirschpopulationen, welche sich erst nach Abschluss der ordentlichen Hochjagd in den Wintereinstandsgebieten einfinden, nicht mehr zugegriffen werden, was absehbar zu einer Bestandeszunahme sowie zu einer Zunahme von Wildschäden insbesondere in diesen Wintereinständen führen würde. Mit dem postulierten Wegfall der Sonderjagd würde der Kanton folglich ein effizientes Regulierungsinstrument verlieren und könnte auf die zu erwartende Zunahme von Wildschäden nicht mehr mit jagdlichen Eingriffen reagieren. Ein derartiges Jagdsystem, welches die Verhütung von Wildschäden und damit die natürliche Verjüngung des Waldes nicht primär mittels Regulierung der Wildbestände sicherstellen kann, sondern hierzu von vornherein auf das Ergreifen von Schutzmassnahmen angewiesen ist, verstösst offensichtlich gegen die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben resp. gegen die bundesrechtlich vorgeschriebene Pflicht zur planenden Verhütung von Wildschäden. Damit hat der Beschwerdegegner die Sonderjagdinitiative im Ergebnis zu Recht für ungültig erklärt, weshalb der angefochtene Be-

- 57 - schluss vom 9. Februar 2015 zu bestätigen und die dagegen erhobene Beschwerde abzuweisen ist.

### **E. 16**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Kosten praxisgemäss gestützt auf Art. 72 Abs. 2 sowie Art. 73 Abs. 1 und 2 VRG zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zulasten der unterliegenden Beschwerdeführer (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden V 14 7 vom 17. März 2015 E.6 sowie V 13 10 vom 1. September 2015 E.5a). Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass, weshalb dem Grossen Rat keine Parteientschädigung zusteht. Demnach erkennt das Gericht:

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