



**VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GRAUBÜNDEN  
DRETGIRA ADMINISTRATIVA DAL CHANTUN GRISCHUN  
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL CANTONE DEI GRIGIONI**

V 15 1

**1. Kammer** als Verfassungsgericht

Vorsitz	Audétat
RichterIn	Racioppi, Stecher, Meisser und Moser
Aktuar	Decurtins

## URTEIL

vom 8. März 2016

in der verfassungsrechtlichen Streitsache

A. \_\_\_\_\_ und 6 Mitbeteiligte,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Michael W. Kneller,

Beschwerdeführer

gegen

Grosser Rat des Kantons Graubünden,

Beschwerdegegner

betreffend Ungültigerklärung einer Initiative

1. Am 21. August 2013 reichten Vertreter des Initiativkomitees bei der Standeskanzlei die "Volksinitiative zur Abschaffung der Sonderjagd (Sonderjagdinitiative)" ein. Gegenstand dieser in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Initiative bildete die folgende Änderung von Art. 11 des kantonalen Jagdgesetzes (KJG; Hervorhebungen gemäss der synoptischen Gegenüberstellung in der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Kantonalen Volksinitiative zur Abschaffung der Sonderjagd vom 12. August 2014, S. 344):

**Art. 11 (Jagdzeiten/Abschusspläne)**

<sup>1</sup> 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.**

<sup>2</sup> 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:

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Die Regierung erlässt die nötigen Bestimmungen für die Durchführung von Sonderjagden. Dabei kann sie aufgrund der Zahl des zu erlegenden Wildes und der Grösse des Jagdgebietes die Gültigkeit des Jagdpatentes auf bestimmte Gebiete beschränken. Ebenso kann sie die Anzahl der Jagdgebiete begrenzen.

2. Mit Beschluss vom 10. September 2013 stellte die Regierung fest, dass die Volksinitiative mit 10'229 gültigen Unterschriften zustande gekommen war.

3. In ihrer Botschaft vom 12. August 2014 beantragte die Regierung dem Grossen Rat, auf die Vorlage einzutreten, die Sonderjagdinitiative aufgrund eines offensichtlichen Widerspruchs zum Bundesrecht jedoch für ungültig zu erklären. Dabei stützte sich die Regierung auf zwei externe Gutachten, nämlich einerseits ein wildtierbiologisches Gutachten zur Sonderjagdinitiative im Kanton Graubünden mit ergänzendem Beitrag zu Schäden durch Schalenwild am Wald – Wirkungszusammenhänge und aktuelle Situation – von Prof. Dr. Klaus Robin vom 26. Februar 2014 und andererseits ein Rechtsgutachten zur Gültigkeit der Sonderjagdinitiative von Prof. Dr. Tomas Poledna vom 5. Mai 2014.
4. Am 18. November 2014 liess Rechtsanwalt Dr. Michael W. Kneller der Regierung sowie dem Grossen Rat ein Gegengutachten zur Initiative im Sinne eines erläuternden Berichts des Initiativkomitees zukommen und stellte darin den Antrag, die Sonderjagd sei für gültig zu erklären.
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.
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-

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.

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.
8. Am 5. Juni 2015 hielten die Beschwerdeführer replicando an ihren Anträgen fest und vertiefen 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-

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

9. In seiner Duplik vom 31. August 2015 hielt auch der Beschwerdegegner an seinen Anträgen fest und vertiefte seine Begründung unter Bezugnahme auf die erweiterte Argumentation der Beschwerdeführer.

Auf die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften sowie in den Parteigutachten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

#### **Das Gericht zieht in Erwägung:**

1. a) Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet der Beschluss des Grossen Rates vom 9. Februar 2015, mit welchem dieser die kantonale Volksinitiative zur Abschaffung der Sonderjagd (Sonderjagdinitiative) für ungültig erklärt hat. Die Ungültigkerklärung einer Initiative durch den Grossen Rat stellt einen Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Initiativrecht und damit das Stimmrecht dar. Dabei liegt eine Verletzung der politischen Rechte vor, wenn die Voraussetzungen für eine Ungültigkerklärung nicht erfüllt sind. Aus diesem Grunde kann der entsprechende Entscheid mittels Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht angefochten werden (Art. 55 Abs. 2 Ziff. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; SR 131.226] sowie Art. 57 Abs. 1 lit. b und Art. 59 lit. a des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungspflege [VRG; BR 370.100]). Zu einer solchen Beschwerde legitimiert ist jede Person, die im Kanton Graubünden stimmberechtigt ist

(Art. 58 Abs. 2 VRG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom 2. März 2015 ist deshalb – unter Beachtung der sogleich folgenden Erwägung 1b – einzutreten.

- b) Der Beschwerdegegner macht geltend, dass auf die Beschwerde eines Grossrates, der gleichzeitig Beschwerdeführer A.\_\_\_\_\_ ist, nicht einzutreten sei, zumal dieser der Ungültigerklärung der Initiative anlässlich der Beschlussfassung im Grossen Rat zugestimmt habe und es ihm deshalb an einem schutzwürdigen Anfechtungsinteresse fehle (vgl. Stellungnahme des Beschwerdegegners vom 28. April 2015 Rz. 13 sowie Beilage des Beschwerdegegners [Bg-act.] 8). Hierzu ist festzuhalten, dass der betreffende Grossrat als Miturheber und engagierter Verfechter der Sonderjagdinitiative bei der Abstimmung irrtümlicherweise den falschen Knopf gedrückt hat (vgl. hierzu den Bericht im Bündner Tagblatt vom 10. Februar 2015 S. 3). Zudem steht ihm die Beschwerdelegitimation bereits kraft seiner Eigenschaft als im Kanton Graubünden stimmberechtigte Person zu (Art. 58 Abs. 2 VRG). Auch auf seine Beschwerde ist demnach einzutreten.
2. a) Art. 14 KV verpflichtet den Grossen Rat, eine Initiative ganz oder teilweise für ungültig zu erklären, wenn sie die Einheit der Form oder der Materie nicht wahrt (Abs. 1 Ziff. 1), in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht (Abs. 1 Ziff. 2), undurchführbar ist (Abs. 1 Ziff. 3) oder eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist (Abs. 1 Ziff. 4). Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonalrechtlichen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird (vgl. SCHULER, in: BÄNZIGER/MENGIARDI/-TOLLER&PARTNER [Hrsg.], Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Art. 14 N 4). Der Entscheid des Grossen Rates über die Gültigkeit einer Initiative ist gemäss Abs. 3 der er-

wähnten Bestimmung an das Verwaltungsgericht weiterziehbar, dessen Urteil wiederum beim Bundesgericht angefochten werden kann.

- b) Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob der Grosse Rat die Sonderjagdinitiative zur Recht für ungültig erklärt hat. Nicht zu beurteilen ist demgegenüber die Rechtmässigkeit und Angemessenheit des gegenwärtigen Jagdsystems. Ebenfalls nicht weiter zu erörtern sind das Zustandekommen resp. die unbestrittene formelle Gültigkeit der Initiative (vgl. Regierungsbeschluss vom 10. September 2013 in Bg-act. 1) sowie die weiteren Ungültigkeitsgründe nach Art. 14 KV.
3. a) Im Folgenden ist demnach zu prüfen, ob die Sonderjagdinitiative in einem offensichtlichen Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht und damit im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV für ungültig zu erklären ist. Zum übergeordneten Recht zählen nach einhelliger Lehre und Praxis das Völkerrecht, das gesamte Bundesrecht inkl. Verordnungen des Bundesrates oder eines eidgenössischen Departementes, das interkantonale Recht sowie – im Falle einer Gesetzesinitiative wie der vorliegenden – die Kantonsverfassung (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 36 sowie HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2119). Eine kantonale Gesetzesinitiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort als das höherrangige Recht vorsieht. Zwar darf eine kantonale Initiative grundsätzlich andere Ziele verfolgen, als es der allgemeinen Zielsetzung des Bundesrechts entspricht. Wenn jedoch zwischen den Zielen der Initiative und dem übergeordneten Recht ein unauflösbarer Widerspruch besteht, muss die Initiative für ungültig erklärt werden (vgl. BGE 125 I 227 [=Pra 89 Nr. 79] E.4e/bb sowie 129 I 392 E.3.3). Dabei ist gestützt auf Art. 49 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101) festzuhalten, dass Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vor-

geht, weshalb Verstösse gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung ebenfalls zur Ungültigkeit einer Initiative führen können (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 43 ff. m.w.H. sowie HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2118 ff.).

- b) Die Frage, ob ein Initiativbegehren gegen übergeordnetes Recht verstösst, kann erst nach Auslegung des übergeordneten Rechts einerseits und des Initiativbegehrens andererseits beantwortet werden. Diese hat in beiden Fällen nach den üblichen Auslegungsregeln zu erfolgen (vgl. hierzu nachfolgend Erwägung 13a). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Auslegung von Volksinitiativen ist vom Gedanken getragen, die Ungültigkeit mittels verfassungs- und bundesrechtskonformer Auslegung nach Möglichkeit zu verhindern, um nicht übermässig in die politischen Rechte einzugreifen ("in dubio pro populo", vgl. BGE 138 I 131 [=Pra 101 Nr. 99] E.3 m.w.H.). Entscheidend ist demnach, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit höherrangigem Recht als vereinbar erscheinen lässt. Eine Initiative verstösst nämlich nur gegen übergeordnetes Recht und ist ungültig, wenn sie keiner vertrags- oder bundesrechtskonformen Auslegung zugänglich ist (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 48 und HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2126, je mit weiteren Hinweisen). Mit anderen Worten ist eine Initiative dann als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen, wenn ihr ein Sinn beigemessen werden kann, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt (vgl. BGE 139 I 292 E.5.7 m.w.H.).
- c) Vorliegend gilt es zu beachten, dass die zu beurteilende Sonderjagdinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs im Sinne von Art. 13 Abs. 1 KV eingereicht worden ist. Sie ist als Gesetzesvorlage ausgestaltet, welche ohne ergänzende oder korrigierende Eingriffe des Parlaments in die Rechtsordnung eingefügt werden kann. Im Bündnerischen Verfas-

sungsrecht gilt der Grundsatz, dass eine Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs – mit Ausnahme untergeordneter formaler Bereinigungen – unabänderbar ist (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 16 ff. sowie CAVIEZEL, Die Volksinitiative im Allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss., Freiburg 1990, S. 91 f.). Die Handlungsmöglichkeiten des Parlaments beschränken sich im Wesentlichen auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages und die Änderung des Textes über das Institut der Teilungültigkeit (vgl. hierzu nachfolgend Erwägung 14). Damit ist es nicht möglich, im Rahmen der Umsetzung einer Gesetzesinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs weitere Bestimmungen auf Gesetzesstufe anzupassen. Da für den Entscheid über die materielle Rechtmässigkeit des Initiativbegehrens die Rechtslage im Zeitpunkt der Beurteilung durch das Parlament massgebend ist (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2145), ist es überdies ausgeschlossen, die Rechtmässigkeit einer Initiative unter der hypothetischen Annahme noch zu schaffender gesetzlicher Grundlagen zu beurteilen. Als Ausfluss des hierarchischen Stufenbaus der Rechtsetzung ist es jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch eine Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gesetzgeberischen Anpassungs- und/oder Umsetzungsbedarf *auf nachgeordneter Stufe* nach sich zieht (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 13 mit Verweis auf TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, in: ZBI 1/2002, S. 2 ff., 9).

- d) Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV sieht insofern eine eingeschränkte Prüfungs- und Entscheidkompetenz des Parlaments vor, als nur ein *offensichtlicher Verstoss* gegen übergeordnetes Recht die Ungültigkeit einer Initiative zur Folge hat. Der Terminus "offensichtlich" zielt aber nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern vielmehr auf die Erkennbarkeit resp. die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verstosses ab. Eine Initiative ist demnach nur ungültig, wenn kein (begründeter) Zweifel an ihrer Widerrechtlichkeit besteht. Sofern an der Vereinbarkeit

mit dem übergeordneten Recht demgegenüber Zweifel bestehen, ist die Initiative für gültig zu erklären und zur Abstimmung zu bringen (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 50 mit Verweis auf PVG 1987 Nr. 1 E.2; die gegenteilige Darstellung des Beschwerdegegners in Rz. 20 seiner Stellungnahme ist demnach nicht zutreffend). Zurückhaltung bei der Ungültigerklärung von Initiativen drängt sich insbesondere dann auf, wenn ihr Gegenstand – wie im vorliegenden Fall – ein kantonales Gesetz ist. Ein solches kann gemäss Art. 55 Abs. 3 KV nämlich auch noch später – mit hin nach der Volksabstimmung – mittels Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht sowohl unmittelbar angefochten (sog. abstrakte Normenkontrolle) als auch im konkreten Anwendungsfall auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordnetem Recht überprüft werden (sog. konkrete Normenkontrolle; vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 6 m.w.H.).

Das Bundesgericht hat diesbezüglich in einem Urteil vom 28. Februar 2007 in Bezug auf den Kanton Genf festgehalten, der Grosse Rat könne eine Initiative nur für ungültig erklären, wenn der Widerspruch zu übergeordnetem Recht ins Auge springe und vernünftigerweise nicht verneint werden könne (*"Ce n'est que dans l'hypothèse où l'inconstitutionnalité «saute aux yeux et ne peut raisonnablement être niée» que le Grand Conseil est tenu de la déclarer invalide"*, vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1P.451/2006 vom 28. Februar 2007 E.2.2 m.w.H.). Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich der Grosse Rat als politisches Organ zur Beurteilung von komplexen Rechtsfragen wenig eignet. Durch die Beschränkung auf die offensichtliche Verletzung von übergeordnetem Recht soll es ihm erspart bleiben, sich abschliessend zu komplexen rechtlichen Fragen im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit äussern zu müssen (vgl. BGer 1P.451/2006 E.2.2; SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 49 und HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2138).

- e) Die Beschränkung der Ungültigkeit von Initiativen auf *offensichtliche* Widersprüche zu übergeordnetem Recht gilt auch für die kantonalen oder eidgenössischen Gerichte, wenn sie Beschwerden gegen entsprechende Parlamentsentscheide zu beurteilen haben. Die Kognition des Verwaltungs- resp. des Bundesgerichts kann nicht über jene des Grossen Rates hinausgehen, weshalb auch die Rechtsmittelinstanzen nur offensichtliche Verstösse gegen übergeordnetes Recht sanktionieren können. Im Rahmen der vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde ist demnach lediglich zu kontrollieren, ob der Grosse Rat die Prüfung der Initiative innerhalb seiner verfassungsmässigen Kompetenzen vorgenommen hat (vgl. BGE 132 I 282 [=Pra 96 Nr. 75] E.1.3 sowie SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 51).
  
- f) Mit der Einschränkung der Kognition auf offensichtliche Verstösse gegen übergeordnetes Recht ist indes noch nichts darüber ausgesagt, *wie vertieft* sich der Grosse Rat und im Anfechtungsfalle die Rechtsmittelinstanzen mit der Materie zu befassen haben. Mit anderen Worten stellt sich die Frage, ob die Formulierung "offensichtlich" bedeutet, dass die Unvereinbarkeit quasi prima vista und ohne weitere Auseinandersetzung mit den rechtlichen Grundlagen erkennbar sein resp. "ins Auge springen" muss, oder ob der offensichtliche Verstoss auch erst nach einer eingehenden Prüfung der Rechtslage und Auslegung der betroffenen Bestimmungen als solcher erkennbar sein kann.
  
- aa) Auch wenn in der Lehre stets von einer eingeschränkten Prüfungskompetenz und einer damit verbundenen Beschleunigung der Behandlung einer Initiative die Rede ist, kann mit der Kognitionsbeschränkung auf offensichtliche Unvereinbarkeit nicht gemeint sein, dass sich der Grosse Rat resp. die Rechtsmittelinstanzen nur summarisch mit der Thematik aufzuhalten haben und mit der Ungültigerklärung nur Verstösse sanktionieren sollen, welche sich bereits aus der Lektüre des Initiativtextes ergeben oder auch für einen Laien ohne weiteres erkennbar wären. Dies liesse

sich nicht mit dem aus Art. 14 Abs. 1 KV fließenden Anspruch der Stimmbürger vereinbaren, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird. Letztlich dient es nämlich – trotz der erwähnten Möglichkeit von nachgelagerten Normenkontrollen – dem Schutz der staatspolitisch bedeutungsvollen Volksrechte und der direkten Demokratie, dass die Stimmberechtigten nicht über Begehren zu befinden haben, welche zu einem rechtswidrigen Beschluss führen und deshalb letztlich keine Rechtswirkung erzielen können. Insofern ist der Grosse Rat des Kantons Graubünden nicht nur ermächtigt, sondern auch verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese gegebenenfalls für ungültig zu erklären (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 4 und 35 m.w.H. sowie BGE 105 Ia 11 E.2c zum kantonalrechtlichen Anspruch auf Überprüfung der inhaltlichen Rechtmässigkeit einer Initiative). Wenn es ihm als Konsequenz der restriktiven Kognitionsformel nicht möglich wäre, ein Volksbegehren mit der nötigen Tiefe zu behandeln, könnte er dieser Verpflichtung von vornherein gar nicht hinreichend nachkommen (vgl. zum Ganzen auch HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2134 ff.). Mit anderen Worten ergibt sich aus der Kognitionsbeschränkung nicht, dass die Prüfung der Initiative durch den Grossen Rat zwingend summarischer Natur sein muss resp. dass die Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ohne eingehendere Auseinandersetzung erkennbar sein muss. Damit ist es nicht zu beanstanden, dass die Regierung zwei verwaltungsexterne Fachgutachten eingeholt hat und dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse in die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat und somit in die parlamentarische Debatte eingeflossen sind. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen kann die Tatsache, dass zwei fachmännische Beurteilungen für nötig befunden worden sind, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auch nicht gegen die "Offensichtlichkeit des Verstosses" sprechen. Gleichzeitig schadet es nicht resp. stellt es keine Missachtung der eingeschränkten Kognition dar, wenn in der parlamentarischen Debatte vereinzelt ergänzend auch inhaltliche resp. politische Argumente für oder gegen das

Volksbegehren vorgetragen worden sind (vgl. Beschwerde vom 2. März 2015 Rz. 85). Im Ergebnis lässt sich der angefochtene Entscheid nämlich ohne weiteres auf grundsätzlich zulässige Ungültigkeitsgründe zurückführen und damit begründen. Ob solche auch materiell vorliegen, wird im Folgenden zu prüfen sein.

- bb)* Aus den gleichen Überlegungen hat sich auch das streitberufene Verwaltungsgericht – dessen Kognition wie gesehen nicht über jene des Grossen Rates hinausgehen kann (vgl. vorstehend Erwägung 3e) – nicht darauf zu beschränken, den angefochtenen Entscheid lediglich summarisch oder anhand des Wissensstandes des Grossen Rates zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zu überprüfen. Die gegenteilige Auffassung würde bedeuten, dass das Resultat der Stimmrechtsbeschwerde und damit die Gültigkeit der Initiative davon abhängen würde, wie intensiv sich der Grosse Rat mit der Initiative befasst hat und wie die parlamentarische Debatte verlaufen ist. Überdies handelt es sich vorliegend um eine Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, welche dem Grossen Rat nur einen sehr begrenzten Umsetzungsspielraum belässt (vgl. vorstehend Erwägung 3c). Auch aus diesem Grunde erscheint es weder als gerechtfertigt noch als sinnvoll, eine umfassende Prüfung der Initiative erst im Rahmen einer nachgelagerten Normenkontrolle vorzunehmen. Folglich bleibt es dem Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz unbenommen, das übergeordnete Recht auszulegen und auf dieser Grundlage zu prüfen, ob die Sonderjagdinitiative in einem offensichtlichen Widerspruch zu diesem steht.
4. a) In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer insofern eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs, als sie in ihrer Eigenschaft als Initianten vor der Ungültigkerklärung der Sonderjagdinitiative – trotz der historisch hohen Anzahl von Unterschriften – nicht angehört worden seien (vgl. Beschwerde Rz. 92 ff.). Hierzu ist festzuhalten, dass das kantonale Recht keine

Vorschrift enthält, wonach den Initianten Gelegenheit zu geben wäre, sich vor dem Entscheid bezüglich einer in Aussicht genommenen Ungültigerklärung äussern zu können. Ob die für die Prüfung der Initiative zuständige Behörde (mithin der Grosse Rat, vgl. vorstehend Erwägung 2a) trotz Fehlen einer entsprechenden Gesetzesvorschrift verpflichtet ist, die Initianten resp. das Initiativkomitee vor der Ungültigerklärung anzuhören, kann an dieser Stelle – wie schon im seitens der Beschwerdeführer zitierten BGE 100 Ia 386 E.3 – offen bleiben (zur Bejahung einer entsprechenden Pflicht auf Bundesebene vgl. BGE 100 Ib 1 E.2). Auch wenn die Initianten offenbar weder durch den Grossen Rat noch die vorberatenden Kommissionen formell angehört worden sind (vgl. Beschwerde Rz. 97 sowie das Votum von Grossrat A.\_\_\_\_\_, Grossratsprotokoll zur Beratung der Sonderjagdinitiative in der Session vom 9. Februar bis 11. Februar 2015, 4/2014-2015 in Bg-act. 7), so haben sie ihren Standpunkt vor dem Grossen Rat noch vor dem Entscheid über die Ungültigerklärung in Form des erwähnten Votums von Ratsmitglied A.\_\_\_\_\_ sowie ihres erläuternden Berichts zuhanden der Regierung und des Grossen Rates vom 18. November 2014 (vgl. das "Gegengutachten" in der beschwerdeführenden Beilage [Bf-act.] 6) darlegen können. Überdies führen die Beschwerdeführer selbst aus, dass eine allfällige Gehörsverletzung im vorliegenden kontradiktorischen Verfahren angesichts der Kognition des Verwaltungsgerichts in Bezug auf die zu klärende Rechtsfrage ohnehin geheilt würde. Wie die Tatsache einer Gehörsverletzung – gesetzt den Fall, dass ein Anhörungsrecht der Initianten zu bejahen wäre – bei der Beurteilung der Gültigkeit der Initiative angemessen zu berücksichtigen wäre (vgl. Beschwerde Rz. 97), ist indes nicht ersichtlich. Der Entscheid über die Gültigkeit der Initiative kann selbstredend nicht von einem derartigen Verfahrensmangel abhängen.

- b) An dieser Stelle ist überdies festzuhalten, dass der Tatsache, dass die Initiative von über 10'000 Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unter-

zeichnet worden ist, weder in Bezug auf das Anhörungsrecht der Initianten noch auf die Anforderungen an die Gültigkeit der Initiative rechtliche Bedeutung zukommt. Auch wenn für das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative wie der vorliegenden gemäss Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 KV lediglich 3'000 Unterschriften nötig gewesen wären, so vermag die in der Tat historisch hohe Unterschriftenzahl keinen erhöhten Vertrauensschutz oder dergleichen zu begründen. Entgegen der beschwerdeführerischen Darstellung wurde der erhöhte Vertrauensschutz in BGE 100 Ia 386 denn auch nicht mit der hohen Anzahl an Unterschriften begründet, sondern im Zusammenhang mit der Bindungswirkung einer vorbestehenden Praxis der Behörde hinsichtlich eines geringfügigen Verfahrensmangels, welcher in jenem Fall letztlich zur Ungültigkeit der Initiative geführt hatte, erwähnt.

5. Um zu beurteilen, ob sich die Sonderjagdinitiative mit dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt, ist in einem ersten Schritt die Rechtslage darzutun und auszulegen. Konkret gilt es zu erörtern, ob sich aus der eidgenössischen Jagd- und Waldgesetzgebung bundesrechtliche Bejagungspflichten oder ein konkreter Bejagungsauftrag ergeben (vgl. nachfolgend Erwägungen 7 und 8). Demgegenüber ist nicht ersichtlich, inwiefern die Initiative gegen kantonales Verfassungsrecht verstossen könnte, weshalb sich entsprechende Ausführungen erübrigen. In einem zweiten Schritt wird sodann zu prüfen sein, ob sich die bundesrechtlichen Vorgaben mit einem im Sinne der Sonderjagdinitiative ausgestalteten Jagdsystem erreichen lassen (vgl. nachfolgend Erwägungen 9 ff.).
6. a) Der materiellen Prüfung der Initiative gilt es jedoch einige Bemerkungen zu den im Recht liegenden Gutachten vorzuschicken. Bei den Abhandlungen von Prof. Dr. Klaus Robin (Wildtierbiologisches Gutachten zur Sonderjagdinitiative im Kanton Graubünden mit ergänzendem Beitrag "Schäden durch Schalenwild am Wald: Wirkungszusammenhänge und aktuelle Situation" vom 26. Februar 2014, vgl. Bg-act. 4), Rechtsanwalt

Prof. Dr. Tomas Poledna (Gutachten zur Gültigkeit der Sonderjagdinitiative vom 5. Mai 2014, vgl. Bg-act. 5) sowie Rechtsanwalt Dr. Michael W. Kneller ("Gegengutachten" Initiative zur Abschaffung der Sonderjagd vom 18. November 2014, vgl. Bf-act. 6) handelt es sich um von den Parteien im Hinblick auf die zu beurteilende Initiative in Auftrag gegebene Gutachten, welche im Rahmen der Vorprüfung durch die Regierung resp. der Beurteilung durch den Grossen Rat als Beweismittel ins Recht gelegt worden sind. Folglich stellen diese Abhandlungen Parteigutachten dar, denen nicht dieselbe Beweiskraft wie etwa einem gerichtlich eingeholten Sachverständigengutachten zukommen kann. Aus dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung ergibt sich jedoch, dass solchen Partei- oder Privatgutachten nicht schon aufgrund ihrer Herkunft, mithin weil sie von einer Partei stammen, der Beweiswert abgesprochen werden darf (vgl. BGE 137 II 266 E.3.2 sowie 125 V 351 E.3b/dd). Vielmehr sind sie ebenfalls in die Beweiswürdigung einzubeziehen, sofern sie als schlüssig erscheinen, nachvollziehbar begründet sowie in sich widerspruchsfrei sind und keine Indizien gegen ihre Zuverlässigkeit bestehen (vgl. hierzu etwa WALDMANN, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016, Art. 19 N 15 f. m.w.H.).

- b) Auch wenn die drei Gutachten hinsichtlich ihres Beweiswertes grundsätzlich gleich zu behandeln sind, gilt es an dieser Stelle diesbezüglich Folgendes festzuhalten: Im wildtierbiologischen Gutachten von Prof. Dr. Robin werden die Auswirkungen der im Initiativtext vorgeschlagenen Massnahmen auf die Ziele des Wildtier- und insbesondere des Rothirschmanagements gemäss eidgenössischer Gesetzeslage untersucht. Damit behandelt der Gutachter die einschlägige Fragestellung, und es ist nicht ersichtlich, inwiefern das Gutachten "ohne Kenntnis der zu prüfenden Punkte" verfasst worden sein sollte (vgl. "Gegengutachten" Rz. 106). Auch wenn dieses wildtierbiologische Gutachten vom Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Graubünden (BVFD) in Auftrag gegeben worden ist,

gibt es eine verlässliche Aussenansicht eines Sachverständigen wieder, welche geeignet ist, das Wissen der entscheidenden Behörden mit besonderen Fachkenntnissen eines Experten zu ergänzen. Bei Prof. Dr. Robin, ehemaliger Direktor des Schweizerischen Nationalparks, einstiger Dozent für Wildtierökologie an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft und Inhaber einer Umweltberatungsfirma, handelt es sich um einen ausgewiesenen Spezialisten auf dem Gebiet des Wildtier- und Landschaftsmanagements, für dessen Befangenheit vorliegend keine Anhaltspunkte bestehen. Insbesondere deutet der Umstand, dass im Gutachten Schriften des Wildtierbiologen des Amtes für Jagd und Fischerei Graubünden (AJF) zitiert werden, nicht auf eine fehlende Unabhängigkeit des Gutachters hin (vgl. "Gegengutachten" Rz. 110).

- c) Demgegenüber wirkt das "Gegengutachten" von Rechtsanwalt Dr. Michael W. Kneller weitaus weniger objektiv. Zum einen stammt es aus der Feder des Rechtsanwalts, der auch die Rechtsschriften für die Beschwerdeführer verfasst hat, und unterscheidet sich von diesen auch nur geringfügig. Zum anderen handelt es sich dabei gemäss ausdrücklicher Titulierung um einen erläuternden Bericht des Initiativkomitees, welcher gar einen Antrag auf Gültigerklärung enthält. Damit kommt diesem "Gegengutachten", welches sich eingehend mit der Botschaft und den beiden Expertengutachten von Prof. Dr. Robin und Prof. Dr. Poledna auseinandersetzt, eindeutig nicht der Charakter einer externen, fachmännischen Expertise zu. Vielmehr stellt dieses "lediglich" eine normale Eingabe des Initiativkomitees, mithin eine vorgezogene Rechtsschrift dar und ist dessen Inhalt hinsichtlich der Beweiskraft als reine Parteibehauptung zu werten. Dessen scheint sich auch der Verfasser bewusst zu sein, wenn er den Begriff "Gegengutachten" selbst in Anführungszeichen setzt. Nichtsdestotrotz wird der Inhalt des "Gegengutachtens" – soweit er sich nicht mit den Ausführungen der im vorliegenden Verfahren eingereichten Rechtsschriften

deckt – im Rahmen der folgenden Erwägungen punktuell aufzugreifen sein.

- d) Das Rechtsgutachten von Rechtsanwalt Prof. Dr. Poledna wurde ebenfalls vom BVFD in Auftrag gegeben und soll – unter Einbezug der Erkenntnisse des wildtierbiologischen Gutachtens – die Vereinbarkeit der Sonderjagdinitiative mit der eidgenössischen Jagd- und Waldgesetzgebung sowie mit dem kantonalen Verfassungsrecht prüfen und über deren (Teil-)Gültigkeit befinden. Wie schon bei Prof. Dr. Robin bestehen auch hier keine Hinweise auf eine Unvoreingenommenheit des Gutachters. Zu bemerken gilt es indes, dass die rechtlichen Ausführungen im Gutachten von Prof. Dr. Poledna insofern nur beschränkt von Relevanz sein können, als die Beantwortung von Rechtsfragen einzig und allein dem Verwaltungsgericht obliegt, welches hierfür nicht auf Rechtsgutachten angewiesen ist (*iura novit curia*; vgl. BGE 132 II 257 E.4.4.1 m.w.H.).
7. a) Ausgangspunkt für die materielle Beurteilung der Sonderjagdinitiative bildet das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0), welches auf der in Art. 79 BV statuierten Grundsatz- oder Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Fischerei und der Jagd basiert. Im Rahmen der bundesrechtlichen Schutzvorschriften sind die Kompetenzen im Bereich der Jagd weitgehend den Kantonen als Nutzniesser des Jagdrechts überlassen – sie regeln die Jagd nach eigenem Gutdünken und erlassen die Vorschriften zum Jagdbetrieb. Im vorliegenden Zusammenhang sind insbesondere die folgenden Artikel des JSG von Interesse:

**Art. 1 JSG – Zweck**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz bezweckt:

- a. die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere und Vögel zu erhalten;
- b. bedrohte Tierarten zu schützen;

- c. die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass zu begrenzen;
- d. eine angemessene Nutzung der Wildbestände durch die Jagd zu gewährleisten.

<sup>2</sup> Es stellt Grundsätze auf, nach denen die Kantone die Jagd zu regeln haben.

#### **Art. 3 JSG – Grundsätze**

<sup>1</sup> Die Kantone regeln und planen die Jagd. Sie berücksichtigen dabei die örtlichen Verhältnisse sowie die Anliegen der Landwirtschaft und des Naturschutzes. Die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und die natürliche Verjüngung mit standortgemässen Baumarten sollen sichergestellt sein.

[...]

#### **Art. 12 JSG – Verhütung von Wildschäden**

<sup>1</sup> Die Kantone treffen Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden.

<sup>2</sup> Sie können 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 Aufsichtsorgane beauftragen.

[...]

- b) Art. 3 Abs. 1 JSG ist die zentrale bundesrechtliche Vorschrift, welche die Kantone zur Regelung und Planung der Jagd verpflichtet. Gemäss der Botschaft sollen die Kantone bei der Jagdplanung dafür sorgen, dass eine artgemässe Verteilung der Alters- und Geschlechtsklassen sowie eine gute Kondition der Tiere erreicht werden. Weiter soll sich die Planung an den örtlichen Verhältnissen und dem Ausmass der Wildschäden am Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen orientieren. Überdies ist den Bedürfnissen des Naturschutzes Rechnung zu tragen (vgl. Botschaft zum JSG vom 27. April 1983 in BBl 1983 II 1197 ff., 1201 f.). Trotz dieser klaren Anwendungsregeln für den kantonalen Gesetzgeber lassen sich dem JSG indes keine konkreten Bejagungspflichten entnehmen, was angesichts der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse und der Grösse der Kantone auch wenig sinnvoll wäre. So lässt das Gesetz beispielsweise weitgehend offen, welche konkreten Massnahmen die Kantone zum Schutz vor Wildschäden zu treffen haben und wann diese Schäden als nicht mehr tragbar im Sinne des programmatischen Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG betrachtet werden müssen. Immerhin schreibt das JSG aber vor, dass bei der Jagdplanung

die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen sind. Ein bundesrechtskonformes Jagdregime muss deshalb im Stande sein, hinreichend auf örtliche Besonderheiten einzugehen. Zudem ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 3 Abs. 1 JSG sowie dem Zusammenhang dieser Regelung mit Art. 1 Abs. 1 JSG, dass die kantonale Jagdplanung hinsichtlich konditionell gut aufgestellter Tierpopulationen zu optimieren und auf eine artgerechte Alters- und Geschlechterverteilung zu achten ist. Des Weiteren sind Wälder und landwirtschaftliche Flächen vor Zerstörung zu schützen (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Sonderjagdinitiative vom 12. August 2014, Heft Nr. 6/2014-2015 in Bg-act. 3, S. 348 ff., Gutachten Poledna Rz. 69 ff. und 86 sowie Stellungnahme Rz. 32). Auf die sogenannten Einzelschutzmassnahmen im Sinne von Art. 12 Abs. 2 JSG wird an anderer Stelle näher einzugehen sein (vgl. nachfolgend Erwägung 13d/e).

- c) Hinsichtlich der soeben dargelegten Grundzüge der bundesrechtlichen Jagdvorschriften unterscheiden sich die Ausführungen der Parteien nicht wesentlich. Auf die von den Beschwerdeführern vertieft behandelte Kompetenzaufteilung im Bereich der Jagd (vgl. Beschwerde Rz. 18 ff.) ist vorliegend nicht näher einzugehen, zumal die Darlegungen der Beschwerdeführer nicht bestritten sind und die geltend gemachte Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht nicht in einem Verstoss gegen die Kompetenzordnung begründet liegt. Die umstrittene Frage, ob ein Kanton in Anbetracht seiner Regelungshoheit die Jagd auf seinem Gebiet auch vollständig untersagen könnte (vgl. Beschwerde Rz. 31, Replik der Beschwerdeführer vom 5. Juni 2015 Rz. 5 ff. sowie Gutachten Poledna Rz. 75), braucht vorliegend ebenfalls nicht abschliessend erörtert zu werden. Soweit die Beschwerdeführer dabei jeweils mit den Verhältnissen im Kanton Genf argumentieren, gilt es jedoch zu bedenken, dass ein Vergleich zwischen diesen beiden Kantonen aufgrund der erheblichen Unterschiede in der Topografie, der Wild- und Waldbestände sowie der gesetzlichen Grundla-

gen (etwa für eine Regiejagd, vgl. hierzu nachfolgend Erwägung 13d/e) nur sehr bedingt möglich ist, zumal sich die Wildregulierung stets an den regionalen und örtlichen Verhältnissen auszurichten hat (vgl. Vernehmlassung Rz. 41). Überdies ist festzuhalten, dass ein kantonales Jagdverbot nach den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen zwar zulässig wäre, nicht aber insoweit, als es um die natur- und artenschützerische Pflege geht. So halten auch die Beschwerdeführer fest, dass – wie im Kanton Genf – zumindest eine Regiejagd durch die kantonale Wildhut vorgesehen sein müsse (vgl. Replik Rz. 13). Auch wenn eine Abschaffung der Jagd – unter Vorbehalt der Regiejagd, die nicht abgeschafft werden kann – in einem diesbezüglich übersichtlichen Kanton wie beispielsweise Genf zulässig wäre, so kann ein vollständiges Jagdverbot oder ein Verzicht auf eine die Tierbestände regelnde Jagd, welche die Wildschäden an Wald und Landwirtschaft ausser Acht lässt, in einem Bergkanton wie Graubünden nicht zulässig sein (vgl. auch Gutachten Poledna Rz. 77).

- d) Was demgegenüber die Sonderjagd als solche betrifft, so ist festzuhalten, dass ein Kanton diese selbstredend auch abschaffen kann. Dabei handelt es nämlich lediglich um eines von verschiedenen Mitteln der Jagdplanung, welche bundesrechtlich nicht vorgeschrieben sind (vgl. Stellungnahme Rz. 57 sowie Replik Rz. 17). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (vgl. Beschwerde Rz. 105) wurde seitens der Regierung oder des Beschwerdegegners auch nie behauptet, die Durchführung einer Sonderjagd sei bundesrechtlich vorgeschrieben. Aus der Tatsache, dass diverse Kantone keine Sonderjagd kennen und der Kanton Graubünden bis in die 80er Jahre auch ohne eine solche ausgekommen war, vermögen die Beschwerdeführer deshalb nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Der seitens des Beschwerdegegners festgestellte Verstoss gegen übergeordnetes Recht liegt denn auch nicht in der Abschaffung der Sonderjagd als solchen begründet, sondern vielmehr im Umstand, dass sich die Wildbestände mit dem Wegfall dieses Mittels der Jagdplanung nicht mehr

ausreichend kontrollieren liessen und auf die zu erwartende Zunahme von Wildschäden am Wald nicht mehr angemessen reagiert werden könnte (vgl. hierzu nachfolgend Erwägung 10c).

8. a) Ebenfalls von Relevanz ist das Bundesgesetz über den Wald (WaG; SR 921.0), welches sich auf die in Art. 77 BV statuierte Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes stützt. Gemäss dessen Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 1 WaG soll dieses den Wald in seiner Fläche und in seiner räumlichen Verteilung erhalten und als naturnahe Lebensgemeinschaft schützen, die Erfüllung der bereits in der Verfassung erwähnten Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion sicherstellen und die Waldwirtschaft fördern und erhalten. Das eigentliche Leitmotiv der eidgenössischen Waldgesetzgebung ist der in Art. 20 Abs. 1 WaG statuierte Nachhaltigkeitsgrundsatz, welcher besagt, dass der Wald nur so weit genutzt werden darf, wie es seine Selbsterneuerungskraft erlaubt, damit er seine Funktionen auch künftighin und langfristig uneingeschränkt erfüllen kann. Im vorliegenden Zusammenhang interessieren konkret die waldgesetzlichen Bestimmungen zu den Wildschäden und deren Verhütung:

**Art. 27 WaG – Massnahmen der Kantone**

<sup>1</sup> Die Kantone ergreifen die forstlichen Massnahmen gegen die Ursachen und Folgen von Schäden, welche die Erhaltung des Waldes gefährden können.

<sup>2</sup> Sie regeln den Wildbestand so, 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.

**Art. 31 WaV – Wildschäden**

<sup>1</sup> Treten trotz Regulierung der Wildbestände Wildschäden auf, so ist ein Konzept zu ihrer Verhütung zu erstellen.

<sup>2</sup> Das Konzept umfasst Massnahmen zur Verbesserung der Lebensräume (Biotop-Hege), den Schutz des Wildes vor Störung, den Abschuss einzelner schadenstiftender Tiere sowie eine Erfolgskontrolle.

<sup>3</sup> Es ist Bestandteil der forstlichen Planung.

- b) Mit diesen Vorschriften befasst sich das WaG spezifisch mit den Wildschäden und erfasst – gleich wie das JSG – das Problem der zu hohen Wildbestände. Diese führen zu Verbiss- und Fegeschäden, welche das Aufkommen der Verjüngung im Wald gefährden oder sogar verunmöglichen. Bei der Verhütung von Wildschäden wird der Erhaltung des Waldes vor übersetzten Wildbeständen Vorrang eingeräumt. Als Verantwortliche für die Jagdregelung haben die Kantone deshalb dafür zu sorgen, dass die Verjüngung der Wälder auf natürliche Weise sichergestellt ist (vgl. Botschaft zum WaG vom 29. Juni 1988 in BBl 1988 III 173 ff., 200). In Art. 27 Abs. 2 WaG wird die Forderung des eidgenössischen Jagdgesetzes nach einer natürlichen Verjüngung mit standortgerechten Baumarten (Art. 3 Abs. 1 JSG) wiederholt. Diese Vorschrift ist aber verbindlicher formuliert als jene im JSG und bringt zum Ausdruck, dass Schutzmassnahmen subsidiär zur Bejagung sind. Gleiches lässt sich auch aus der konkretisierenden Verordnungsbestimmung von Art. 31 der Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV; SR 921.01) ableiten ("trotz Regulierung der Wildbestände"). Gemäss der gesetzlichen Konzeption sind Schutzmassnahmen wie Biotop-Hege, Einzäunung, Einzelschutz, Einzelabschüsse schadenstiftender Tiere usw. folglich dann zu ergreifen, wenn die Erhaltung des Waldes, mithin seine natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten, mit der Regulierung des Wildbestandes alleine nicht mehr erreichbar ist. Dies kann gemäss der Botschaft in für das Wild besonders günstigen Wintereinständen oder anderen günstigen Orten der Fall sein, in welchen Wildschäden aus Gründen der Konzentration und Wohndichte mithilfe der Bestandesregulierung nie gänzlich vermieden werden können (vgl. Botschaft zum WaG, a.a.O., S. 200). Ohnehin lässt sich eine ausreichende Bejagung nur beschränkt durch Schutzmassnahmen substituieren. Die Tragekapazität des Waldes für das Wild lässt sich zwar einerseits durch die Reduktion der Nachfrage, d.h. die Regulierung des Wildbestandes durch Bejagung, und andererseits durch die Erhöhung des Äsungsangebots mittels Biotophege etc. positiv beeinflussen. Die Er-

höhung des Äsungsangebots vermag die Tragkapazität des Waldes jedoch nur dann zu erhöhen, wenn nicht gleichzeitig die Wildbestände anwachsen. Insofern muss die Basisregulierung des Wildes Grundlage und Voraussetzung für weiterführende Massnahmen sein und stellt deshalb eine kantonale Pflicht dar (so auch Gutachten Poledna Rz. 87 ff.).

- c) 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. Wie die Beschwerdeführer zu Recht geltend machen, lässt sich dem Gesetz kein bestimmter Grenzwert dieses tragbaren Masses im Sinne von Art. 27 Abs. 2 WaG resp. keine verbindliche quantitative Grösse, auf welche der Bestand des Wildes auf dem Kantonsgebiet zu halten ist, entnehmen. Das Gesetz räumt den Bundesvollzugsbehörden auch keine Kompetenz für die Festlegung eines solchen Wertes ein, weshalb den Kantonen hier ein gewisser Ermessensspielraum zukommt. Gemäss Art. 8 Abs. 2 der kantonalen Jagdverordnung (KJV; BR 740.010) sind die Einwirkungen resp. die Wildschäden noch tragbar, wenn regional auf mindestens 75 % der Waldfläche die natürliche Verjüngung mit standortgemässen Baumarten gewährleistet ist. Dieser Schwellenwert orientiert sich offenbar an der Vollzugshilfe des Bundesamtes für Natur und Umwelt (BAFU), gemäss welcher die Schadensschwelle dann erreicht ist, wenn die Verjüngungssollwerte ohne Wildschadenverhütungsmassnahmen auf mehr als 25 % der Waldfläche des Kantons nicht erreicht werden können (vgl. Vollzugshilfe Wald und Wild, Das integrale Management von Reh, Gämse, Rothirsch und ihrem Lebensraum, BAFU, 2010 in Bg-act. 10, S. 11 und 13). Dieser Empfehlung des Bundesamtes kann jedoch kein rechtsverbindlicher Charakter zukommen, weshalb sie im vorliegenden Kontext – ebenso wenig wie die kantonale Verordnungsbestimmung von Art. 8 Abs. 2 KJV – selbstredend nicht als Teil des übergeordneten Rechts zu betrachten ist. Damit ist auf die entsprechenden Ausführungen

der Parteien und Gutachter (vgl. Beschwerde Rz. 58, Stellungnahme Rz. 48 und 51 sowie Gutachten Poledna Rz. 99 ff.) nicht näher einzugehen.

- d) Die Unvereinbarkeit der vorliegenden Initiative mit übergeordnetem Recht resp. mit der bundesrechtlichen Waldgesetzgebung hängt indes auch nicht von der Überschreitung von derartigen Schwellenwerten ab. Wie vorstehend aufgezeigt, ergibt sich aus der Logik des WaG und der WaV, dass die Kantone primär durch eine Basisbejagung des Wildes sicherzustellen haben, dass die natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten gesichert ist. Auf Schutzmassnahmen darf insofern nur subsidiär zugegriffen werden, als solche nur zum Zuge kommen sollen, wenn eine sachgerecht durchgeführte Regulierung der Wildbestände nicht zum Ziel führt. Aus dieser Konzeption ergibt sich, dass ein Kanton die Regulierung der Wildbestände nicht derart einschränken darf, dass dies absehbar zu Wildschäden führen würde resp. dass solche nur noch mit Schutzmassnahmen zu verhindern wären. Mit anderen Worten darf das Wildtiermanagement eines Kantons nicht derart ausgestaltet sein, dass es zur Verhütung von Wildschäden resp. zur Gewährleistung einer natürlichen Verjüngung des Waldes zum Vornherein auf Schutzmassnahmen wie Einzäunungen, Einzelabschüsse oder dergleichen angewiesen ist. Eine derartige Regelung wäre als bundesrechtswidrig zu qualifizieren, denn das WaG verlangt fortwährend eine aktuell wie prospektiv wirkende Basisregulierung der Wildbestände, welche geeignet ist, Wildschäden zu vermeiden resp. die natürliche Verjüngung des Waldes mit standortgerechten Baumarten ohne weitere Schutzmassnahmen zu gewährleisten (vgl. Stellungnahme Rz. 46 sowie auch Botschaft zur Sonderjagdinitiative, a.a.O., S. 352 ff. mit Verweis auf Gutachten Poledna).
- e) Die Beschwerdeführer stellen sich diesbezüglich auf den Standpunkt, dass das WaG den Kantonen keine Verpflichtung auferlege, durch jagdliche Massnahmen im Sinne des Waldgesetzes zu wirken. So enthalte der

ohnehin nicht unmittelbar anwendbare Art. 27 Abs. 2 WaG keine selbständigen jagdlichen Forderungen, sondern stelle lediglich eine Wiederholung des entsprechenden Postulats von Art. 3 Abs. 1 JSG dar, welches unbestrittenermassen keine verbindlichen Anforderungen an die Kantone aufstelle. Die Gesetzgebung des Bundes könne im Bereich des Waldes nicht in die Zuständigkeitskompetenz der Kantone hineinreichen, den Schutz des Waldes bezüglich Wildschäden durch die Jagd zu regeln. Unter Umständen könne zwar von einer Basisregulierung durch die Jagd gesprochen werden, doch liege das Hauptgewicht des WaG seitens der bundesrechtlichen Anforderungen auf der Verbesserung und Beruhigung der Lebensräume sowie der Einstände des Wildes. Aus der Formulierung von Art. 27 Abs. 2 Satz 2 WaG "wo dies nicht möglich ist" gehe sodann hervor, dass die Unmöglichkeit einer Bejagung nicht nur faktischer, sondern auch rechtlicher Natur sein könne. Eine solche Unmöglichkeit rechtlicher Natur könne etwa dann vorliegen, wenn ein Kanton wie Genf die Jagd auf seinem Gebiet vollständig untersagt habe oder eben nach Annahme der Sonderjagdinitiative im Kanton Graubünden (vgl. Beschwerde Rz. 48 ff.).

- f) Den Beschwerdeführern ist insofern beizupflichten, als sich aus dem WaG keine Verpflichtung ergebe, bei einer Überschreitung des tragbaren Masses die Bejagung des Wildes zu intensivieren (vgl. Replik Rz. 186). Dies ändert aber nichts an der bundesrechtlich vorgesehenen Pflicht, das Wildtiermanagement derart auszugestalten, dass die natürliche Verjüngung des Waldes mit standortgerechten Baumarten über eine Basisbejagung des Wildes und ohne weitere Schutzmassnahmen sichergestellt ist. Den weiteren Vorbringen der Beschwerdeführer kann jedoch nicht gefolgt werden. Soweit sie wiederholt damit argumentieren, dass sich die Konsequenzen des Bundesrechts lediglich auf forstliche Massnahmen beschränkten, verkennen sie den Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 WaG sowie Art. 31 Abs. 1 WaV, welche gar explizit die Regulierung des Wildbestan-

des zum Gegenstand haben. Ebenfalls nicht zu folgen ist ihnen, soweit sie – in Verkennung der Konzeption von Art. 27 Abs. 2 WaG – die besonderen Schutzmassnahmen als vorrangig betrachten (vgl. "Gegengutachten" Rz. 60 ff. sowie 76 f.). In Anbetracht der Ausgestaltung von Art. 27 WaG, wonach eine natürliche Verjüngung des Waldes mit standortgerechten Baumarten primär durch Bejagung der Wildbestände sicherzustellen ist, ist es vorliegend nicht von Relevanz, in welchem Ausmass der Kanton Graubünden zur Verhütung und Behebung von Waldschäden forstliche Massnahmen im Sinne von Art. 27 Abs. 1 WaG oder andere Schutzmassnahmen ergreift resp. wie viel Geld er dafür ausgibt (vgl. hierzu "Gegengutachten" Rz. 104, Replik Rz. 161 ff. sowie Duplik des Beschwerdegegners vom 31. August 2015 Rz. 73). Relevant ist im vorliegenden Zusammenhang die Gewährleistung einer ausreichenden Basisbejagung, denn wie vorstehend dargelegt, wäre ein Wildtiermanagement, welches zur Erreichung der bundesrechtlichen Forderungen im Zusammenhang mit der Wildschadensverhütung primär auf das Ergreifen von Schutzmassnahmen abzielt, ohnehin bundesrechtswidrig. Dass Art. 27 Abs. 2 WaG nicht zu den direkt anwendbaren Bestimmungen zählt, ist für deren Verbindlichkeit für die Kantone nicht von Relevanz. Die materielle Regelung dieses Teilbereichs wird zwar den Kantonen überlassen, doch schon anhand der Formulierung wird klar ersichtlich, dass es sich hierbei um einen verpflichtenden Rechtssetzungsauftrag an die Adresse der Kantone handelt (vgl. MARTI, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 77 N 7). Insofern ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung einer derartigen Regelung im WaG entgegenstehen sollte. Nicht zu überzeugen vermögen sodann auch beschwerdeführerischen Vorbringen, wonach in Art. 20 Abs. 5 WaG lediglich von einer minimalen Pflege die Rede sei, die Schutzwald-Bestimmung von Art. 37 WaG ebenfalls keine verbindlichen Jagdvorschriften enthalte und bezüglich jagdlicher Massnah-

men kein Genehmigungsvorbehalt im Sinne von Art. 52 WaG bestehe (vgl. Beschwerde Rz. 48 ff.).

Des Weiteren ist zur Formulierung "wo dies nicht möglich ist" festzuhalten, dass entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer keine Anhaltspunkte bestehen, wonach damit eine Unmöglichkeit rechtlicher Natur gemeint wäre. Die Beschwerdeführer weisen zwar zutreffend darauf hin, dass sich auch Prof. Dr. Poledna in seinem Gutachten mit dieser Auslegungsfrage auseinandersetzt. Unzutreffend ist jedoch, dass dieser einer Auslegung im Sinne einer rechtlichen Unmöglichkeit folge (vgl. Beschwerde Rz. 55). Auch wenn dieser zu keinem abschliessenden Ergebnis gelangt, beantwortet er diese umstrittene Auslegungsfrage implizit dahingehend, dass diese Formulierung lediglich auf eine Unmöglichkeit tatsächlicher Natur abzielt. Zum einen geht er im Ergebnis nämlich ebenfalls von einer Bejagungspflicht aus (vgl. Gutachten Poledna Rz. 108), und zum anderen gibt er im Zusammenhang mit der umstrittenen Formulierung in Rz. 92 seines Gutachtens den bereits erwähnten Auszug aus der bundesrätlichen Botschaft zu Art. 27 WaG wieder, wonach in für das Wild besonders günstigen Wintereinständen oder anderen günstigen Orten, wo Wildschäden aus Gründen der Konzentration und hohen Dichte nie gänzlich zu vermeiden seien, besondere Schutzmassnahmen zu ergreifen seien (vgl. Botschaft zum WaG, a.a.O., S. 200 sowie vorstehend Erwägung 8b). Wie sich aus dieser Passage aus der Botschaft zum WaG unmissverständlich ergibt, bezieht sich die Formulierung "wo dies nicht möglich ist" auf Orte, an denen Wildschäden aus Gründen der Konzentration und der hohen Dichte des Wildaufkommens nie gänzlich vermieden werden können. Diesfalls werden – im Sinne eines subsidiären Eingriffs – die erwähnten Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden vonnöten. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer lässt sich den Materialien zu Art. 27 Abs. 2 WaG folglich nicht entnehmen, dass sich die umstrittene Formulierung auch auf eine *rechtliche* Unmöglichkeit einer ausreichenden

Bejagung des Wildes bezieht. Vielmehr ist aufgrund der Entstehungsgeschichte davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit besagter Formulierung lediglich den Fall einer *tatsächlichen* Unmöglichkeit einer ausreichenden Bejagung hat abdecken wollen. Folglich ändert sich nichts daran, dass die natürliche Verjüngung des Waldes mit standortgerechten Baumarten und die Verhütung von Wildschäden primär über die Bejagung des Wildes sicherzustellen ist.

- g) Soweit die Beschwerdeführer dafürhalten, dass eine Basisbejagung auch nach Annahme der Initiative noch möglich sei und der Gesetzgeber durch die Änderung von Art. 11 des kantonalen Jagdgesetzes (KJG; BR 740.000) nicht gehindert sei, andere Massnahmen zu ergreifen, um die Wildpopulation auf einer zumutbaren Masse zu halten (vgl. Beschwerde Rz. 58), sprechen sie gerade die Kernfrage an. Ob das kantonale Jagdsystem bei einer allfälligen Annahme der Sonderjagdinitiative derart eingerichtet werden könnte, dass eine ausreichende Basisbejagung im Sinne der bundesrechtlichen Vorgaben möglich ist, wird nachfolgend zu prüfen sein.
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

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.

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 Abschusspläne 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 in unzugänglichen Gebieten oder in grossen und kleinen Wildschutzge-

bieten 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 Verbissproblematik 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 von 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 Schadenausmasses 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 Bestandenserhebung 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.

Ebenfalls nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen die Beschwerdeführer aus ihrem Vorbringen, wonach sich jagdliche Eingriffe grundsätz-

lich 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 vermögen 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 Baumarten 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.

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 könnte. 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 Bestandeszunahmen 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 Anbetracht der expliziten Festsetzung der Dauer der Hochjagd auf 25 Tage ist es selbstredend auch nicht möglich, die Hochjagd im Rahmen der Umset-

zung 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 liessen. 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).
- 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 Nichterreicherung der Abschlusspläne 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 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 Wildschutzgebiete 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 besteht 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 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 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 bundesrechtlichen 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 hinsichtlich 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.
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 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 Besenderungsprojekt 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 Besenderungsprojektes 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 ist jedoch nicht ausser Acht zu lassen, dass die im Kanton St. Gallen übersommernden Hirsche (schwarzer Balken) erst Ende Oktober bis En-

de 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 sowie 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 effizientes Instrument aus der Hand genommen, mit dem sie auf wachsende Bestände und zunehmende Wildschäden reagieren kann (vgl. Gut-

achten 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).

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 Initiativebegehren 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 Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des vorgeschlagenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss. Deren Erläuterun-

gen – 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 Jagdplanern nicht gelungen, die Wildbestände während der ordentlichen Hochjagd zu regulieren. Als Folge davon wurde in den letzten Jahren aus-*

*nahmslos 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 Zusammenspiel 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 (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 Beschwerdegegner 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 postulierte 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 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 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).

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.).
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 Beschluss vom 9. Februar 2015 zu bestätigen und die dagegen erhobene Beschwerde abzuweisen ist.

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:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtskosten, bestehend
- |                               |                     |
|-------------------------------|---------------------|
| - aus einer Staatsgebühr von  | Fr. 1'000.--        |
| - und den Kanzleiauslagen von | Fr. 1'076.--        |
| zusammen                      | <u>Fr. 2'076.--</u> |

gehen zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zulasten von A.\_\_\_\_\_ und Mitbeteiligten und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheids an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. [Rechtsmittelbelehrung]
4. [Mitteilungen]