



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

V 16 8

1. Kammer als Verfassungsgericht

Vorsitz Audétat
Richter Racioppi, von Salis, Meisser, Brunner
Aktuarin ad hoc Jauch

URTEIL

vom 26. Juni 2018

in der verfassungsrechtlichen Streitsache

A._____,

B._____,

C._____,

D._____,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Michael W. Kneller,

Beschwerdeführer

gegen

Grosser Rat des Kantons Graubünden,

Beschwerdegegner

betreffend Ungültigerklärung einer Initiative

1. Im September 2013 begann die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd", welche am 12. September 2013 im Kantonsamtsblatt Nr. 37, 2013, S. 2616 ff. veröffentlicht wurde. Die Initiative verlangt in der Form einer allgemeinen Anregung, das kantonale Jagdgesetz im Sinne der nachfolgenden Grundsätze anzupassen:
 1. Trächtige, führende Hirschkühe sowie Rehgeissen und ihre Jungen sind generell zu schützen.
 2. Fallen zum Töten und das Anfüttern von Tieren sind zu verbieten.
 3. Alle nicht vom Bundesrecht geschützten Vögel sind nicht jagdbar.
 4. Generelle Winterruhe für alle Wildtiere vom 1. November bis zum Beginn der Hochjagd.
 5. Im Amt für Jagd und Fischerei, sowie in der Jagdkommission müssen Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger paritätisch vertreten sein.
 6. Bei der Ausübung der Jagd gelten die Blutalkoholgrenzen gemäss der Strassenverkehrsgesetzgebung.
 7. Die Jagdeignung und Treffsicherheit sind periodisch zu überprüfen (analog zur Fahreignung im Strassenverkehr). Ab 2016 darf nur bleifreie Munition verwendet werden.
 8. Kinder bis zu 12 Jahren dürfen nicht auf die Jagd mitgenommen werden und dürfen schulisch nicht zur Jagd motiviert werden.
 9. Bei allen ausserordentlichen Schäden kann die Wildhut nur dann Regulierungen vornehmen, wenn alle anderen erdenklichen Schutzmassnahmen nicht zielführend sind.

2. Am 26. August 2014 reichte eine Vertreterin des Initiativkomitees die Initiative mit 3'265 Unterschriften bei der Standeskanzlei ein. Die Regierung des Kantons Graubünden stellte in ihrem Beschluss vom 9. September 2014 fest, dass die Initiative mit 3'250 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei und sie zur weiteren Bearbeitung an das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement überwiesen werde.

3. Mit Botschaft vom 24. November 2015 unterbreitete die Regierung dem Grossen Rat des Kantons Graubünden die Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" (Heft Nr. 13/2015 – 2016, S. 907 ff.). In ihrer Botschaft stützte sich die Regierung u.a. auf das von ihr in Auftrag gegebene wildtierbiologische Gutachten von Prof. Dr. E._____ vom 16. Februar 2015 sowie das ebenfalls von ihr in Auftrag gegebene

Rechtsgutachten von Prof. Dr. F. _____ vom 18. März 2015. Die Regierung beantragte dem Grossen Rat des Kantons Graubünden, auf die Vorlage einzutreten, die nachfolgenden Initiativbegehren für gültig zu erklären und dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen:

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

Hingegen beantragte die Regierung, die nachfolgenden Initiativbegehren für ungültig zu erklären:

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

Die Regierung begründete ihre Anträge betreffend die Teilungsgültigkeitserklärung damit, dass die betreffenden Initiativbegehren in offensichtlichen Widerspruch zum Bundesrecht, namentlich zum Jagdgesetz und Waldgesetz des Bundes sowie zu dem in der Bundesverfassung verankerten Diskriminierungsverbot, stehen würden.

4. Mit Beschluss vom 17. Oktober 2016 folgte der Grosse Rat des Kantons Graubünden den Anträgen der Regierung vollständig. Dieser Beschluss wurde am 26. Oktober 2016 im kantonalen Amtsblatt publiziert.

5. Dagegen liessen A._____, B._____, C._____ und D._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 7. November 2016 Stimmrechtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit folgenden Anträgen führen:
 1. Es sei gerichtlich festzustellen, dass die Ziffern 1, 4 und 5 der kantonalen Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" nicht gegen Bundesrecht verstossen, durchführbar und daher gültig sind;
 2. Die für gültig erklärten Teile der Volksinitiative sind dem Stimmbürger zur Abstimmung vorzulegen;
 3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen inkl. Mehrwertsteuer zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

Die Beschwerdeführer begründeten ihre Anträge im Wesentlichen damit, dass bei einer Initiative, welche wie die vorliegende in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten sei, dem Gesetzgeber stets ein erheblicher Spielraum offen stehe, um diese konform mit dem übergeordneten Recht zu interpretieren bzw. um eine prima vista undurchführbare Initiative durchführbar zu machen. Die beanstandeten Teile der Initiative seien aber von Beginn weg durchführbar und vereinbar mit übergeordnetem Recht oder dann zumindest einer rechtskonformen Umsetzung zugänglich.

6. In seiner Vernehmlassung vom 21. Februar 2017 beantragte der Grosse Rat des Kantons Graubünden (nachfolgend: Grosser Rat) die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer. Begründend führte er hauptsächlich aus, alle drei für ungültig bzw. teilungültig erklärten Initiativbegehren würden gegen Bundesrecht verstossen, namentlich gegen

die Jagd- und Waldgesetzgebung des Bundes sowie gegen das Diskriminierungsverbot.

7. Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels vertieften die Parteien mit Eingaben vom 1. April 2017 (Replik) und 20. Juni 2017 (Duplik) ihre Standpunkte.
8. Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 forderte der Instruktionsrichter den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer auf, seine Honorarnote einzureichen. Dieser Aufforderung kam dieser nicht nach.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften sowie auf die im Recht liegenden Beweismittel wird, soweit rechtserheblich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Gericht zieht in Erwägung:

- 1.1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet der Beschluss des Grossen Rates vom 17. Oktober 2016, mit welchem dieser die kantonale Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" in Bezug auf Ziffer 1 für ungültig und in Bezug auf die Ziffern 4 und 5 für teilungültig erklärt hat. Die Ungültigerklärung bzw. Teilungültigerklärung 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 Ungültigerklärung bzw. Teilungültigerklärung 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; BR 110.100] sowie Art. 57

Abs. 1 lit. b und Art. 59 lit. a des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; BR 370.100]). Zu einer solchen Beschwerde legitimiert ist jede Person, die im Kanton Graubünden stimmberechtigt ist (Art. 58 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage seit der Mitteilung des beanstandeten Entscheids oder der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch seit der amtlichen Bekanntgabe des Ergebnisses der beanstandeten Wahl oder Abstimmung (Art. 60 Abs. 2 VRG). Auf die vorliegend form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom 7. November 2016 ist deshalb – unter Beachtung der nachstehenden Erwägung 1.2 – einzutreten.

- 1.2. Die Beschwerdeführer A._____, B._____ sowie C._____ gehören dem Initiativkomitee der umstrittenen Volksinitiative an. Demgegenüber ist der Beschwerdeführer D._____ nicht im Initiativkomitee aufgeführt (vgl. Beilagen Grosser Rat [Bg-act.] 1). In den Rechtsschriften der Beschwerdeführer wird denn auch in keiner Art und Weise dargelegt, inwiefern D._____ vom Beschluss des Grossen Rates vom 17. Oktober 2016 betroffen sein soll. Insbesondere ist nicht bekannt, ob D._____ im Kanton Graubünden stimmberechtigt ist oder nicht. Die einzige Angabe betreffend D._____ ist eine Adresse in X._____ auf der Vollmacht vom 4. November 2016 (vgl. Beilagen Beschwerdeführer [Bf-act.] 4), was nicht ohne weiteres bedeutet, dass dieser im Kanton Graubünden stimmberechtigt ist. Die Legitimation von D._____ zur vorliegenden Beschwerde ist damit nicht nachgewiesen. Vorliegend kann diese indes offen gelassen werden, da auf die Beschwerde der Beschwerdeführer A._____, B._____ und C._____ ohnehin einzutreten und diese demnach zu behandeln ist.
- 2.1. Der Kanton Graubünden kennt die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung und in derjenigen des ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 13 Abs. 1 KV). Art. 14 Abs. 1 KV verpflichtet den Grossen Rat, ei-

ne Initiative ganz oder teilweise für ungültig zu erklären, wenn sie die Einheit der Form oder der Materie nicht wahrt (Ziff. 1), in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht (Ziff. 2), undurchführbar ist (Ziff. 3), oder eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist (Ziff. 4). Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonrechtlichen 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 der Initiative ist gemäss Abs. 3 der erwähnten Bestimmung an das Verwaltungsgericht weiterziehbar, dessen Urteil wiederum beim Bundesgericht angefochten werden kann.

- 2.2. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob der Grosse Rat die Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" in deren Ziffern 1, 4 und 5 zu Recht in Anwendung von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV für ungültig bzw. teilungültig erklärt hat, weil sie in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht. Demgegenüber ist zwischen den Parteien unbestritten, dass die Initiative gültig zustande gekommen ist, den Grundsatz der Einheit der Form und Materie wahrt und keine Ungültigkeitsgründe gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 (Undurchführbarkeit) und Ziff. 4 KV (unzulässige Rückwirkung) bestehen, weshalb es diesbezüglich keinen weiteren Erörterungen bedarf.
- 3.1. Im Folgenden ist demnach zu prüfen, ob die Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" in deren Ziffern 1, 4 und 5 in einem offensichtlichen Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht und damit im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV für ungültig bzw. teilungültig zu erklären ist. Zum übergeordneten Recht zählen das Völkerrecht, das Bundesrecht, das interkantonale Recht sowie im Falle einer Gesetzes-

initiative die Kantonsverfassung (BGE 132 I 282 E.3.1). 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 vorgeht, weshalb Verstösse gegen die bundesrechtliche Kompetenzordnung ebenfalls zur Ungültigkeit einer Initiative führen können (vgl. vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 43 ff. m.w.H. sowie HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte im Bunde und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2118 ff.).

- 3.2. Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf allerdings mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung eines Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (BGE 139 I 292 E.7.2 und 7.2.1 mit Hinweisen). 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.). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist somit jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint (BGE 139 I 292 E.5.7 mit Hinweisen; zum Ganzen: BGE 143 I 129 E.2.2 mit Hinweisen). Kann der Initiative nach diesen Grundsätzen ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht als offensichtlich unzulässig erscheinen lässt (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV), ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen.

- 3.3. Vorliegend gilt es weiter zu beachten, dass die Volksinitiative als allgemeine Anregung eingereicht wurde, welche im Falle ihrer Annahme der Umsetzung durch den Gesetzgeber bedürfte. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben die Behörden, welche den in einer nicht ausformulierten Initiative angenommenen Regelungsgehalt umsetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Dabei darf der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden und ist der Sinn der Initiative einzuhalten. Innerhalb des entsprechenden Rahmens steht dem Umsetzungsorgan jedoch eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu. Bei der Umsetzung der Initiative ist insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem höherrangigen Recht zu achten, ohne dass allerdings die Einhaltung desselben in jedem Einzelfall bereits zu prüfen ist. Bei einer unformulierten Verfassungs- oder Gesetzesinitiative läuft dies auf eine voraussichtlich mit höherrangigem Recht konforme Vorlage von Bestimmungen der entsprechenden Normstufe mit dem in der allgemeinen Anregung angestrebten Inhalt hinaus (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_267/2016 vom 3. Mai 2017 E.3.3 mit Hinweise auf BGE 141 I 186 E.5.3). Demzufolge setzt die Un-

gültigerklärung einer in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative wegen Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht im Kanton Graubünden voraus, dass eine Umsetzung der Initiative ohne offensichtlichen Widerspruch zum übergeordneten Recht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Lässt sich eine in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Initiative hingegen auf eine Art und Weise umsetzen, dass kein offensichtlicher Widerspruch zum übergeordneten Recht resultiert, darf sie nicht für ungültig erklärt werden. Insbesondere können (überwindbare) praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Initiative sowie allenfalls mit der Umsetzung verbundene hohe Kosten für das Gemeinwesen nicht zur Ungültigerklärung der Initiative führen (vgl. Urteil 1C_267/2016, a.a.O., E.3.3).

- 3.4. Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV sieht insofern eine eingeschränkte Prüfungs- und Entscheidungskompetenz 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). 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 – mithin nach der Volksabstimmung – mittels Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht sowohl unmittelbar angefochten (sog. abstrakte Normenkontrolle) als auch im konkreten Anwendungsfall auf die Vereinbarkeit mit dem über-

geordnetem 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 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. Urteil 1P.451/2006, a.a.O., E.2.2; SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 49 und HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2138).

- 3.5. 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 Verwaltungsgerichts geht nicht über jene des Grossen Rates hinaus. Auch für das Verwaltungsgericht gilt somit bei der Beurteilung einer Beschwerde gegen einen entsprechenden Parlamentsentscheid eine Beschränkung der Annahme der Ungültigkeit einer Initiative auf offensichtliche Widersprüche zu übergeordnetem Recht (SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 50 m.w.H.). Entscheidend für die vorliegende Beschwerde ist in materieller Hinsicht somit, ob der Grosse Rat zu Unrecht eine offensichtli-

che Verletzung des übergeordneten Rechts bejaht hat. Unerheblich ist dabei, wie intensiv sich der Grosse Rat bei seinem Entscheid bereits inhaltlich mit der Initiative befasst hat.

- 4.1. Der materiellen Prüfung der Ziffern 1, 4 und 5 der streitgegenständlichen Volksinitiative gilt es einige Bemerkungen zu den im Recht liegenden Gutachten vorzuschicken. Bei den Abhandlungen von Prof. Dr. E._____ (Gutachten zu wildtierbiologischen Aspekten der Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" vom 16. Februar 2015, vgl. Bg-act. 5) sowie von Prof. Dr. F._____ (Gutachten zur Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" vom 18. März 2015, vgl. Bg-act. 6) handelt es sich um vom Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Graubünden (BVFD) im Hinblick auf die zu beurteilende Initiative in Auftrag gegebene Gutachten, welche sowohl der Regierung im Rahmen der Vorprüfung als auch dem Grossen Rat bei der Beurteilung der Gültigkeit der Initiative vorgelegen haben (nachfolgend zitiert als Gutachten E._____ 2015 resp. Gutachten F._____ 2015). 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.).

- 4.2. Ungeachtet der Qualifikation als Parteigutachten gilt es indes zu bemerken, dass hinsichtlich beider Gutachtern keine Hinweise auf eine Befangenheit bestehen. Im wildtierbiologischen Gutachten von Prof. Dr. E._____ werden die Möglichkeiten einer Implementierung von Ziffern 1 und 4 der Initiative sowie die Konsequenzen im Jagdbetrieb und Wildtiermanagement untersucht. Das wildtierbiologische Gutachten gibt eine verlässliche Aussenansicht eines Sachverständigen wieder, welche geeignet ist, das Wissen der entscheidenden Behörden mit besonderen Fachkenntnissen eines Experten zu ergänzen. Bei Prof. Dr. E._____, 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.

Das Rechtsgutachten von Rechtsanwalt Prof. Dr. F._____ wurde ebenfalls vom BVFD in Auftrag gegeben und soll – unter Einbezug der Erkenntnisse des wildtierbiologischen Gutachtens – über (Teil-)Gültigkeit der Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" befinden und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht prüfen. Wie schon bei Prof. Dr. E._____ bestehen auch hier keine Hinweise auf eine Unvoreingenommenheit des Gutachters. Zu bemerken gilt es indes, dass die rechtlichen Ausführungen im Gutachten von Prof. Dr. F._____ 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.).

- 5.1. Nachfolgend ist zu prüfen, ob sich Ziffer 5 der streitgegenständlichen Volksinitiative in Bezug auf das Amt für Jagd und Fischerei (AJF) mit

dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt. Das betreffende Initiativbegehren verlangt u.a. die paritätische Vertretung von Tierschützern/Jägern sowie Nichtjägern im AJF. Der Grosse Rat ist in diesem Punkt dem Antrag der Regierung gefolgt und hat das Begehren in Bezug auf die paritätische Vertretung im AJF für ungültig erklärt. Die Regierung bezeichnete die von der Initiative geforderte strikte Parität zwischen Jägern/Tierschützern einerseits und Nichtjägern andererseits als Verletzung des Diskriminierungsverbots gemäss Art. 8 Abs. 2 BV, nicht zuletzt auch wegen der Benachteiligung von Personen, welche sich keiner der vorgenannten Gruppen zuordnen lassen wollen. Das besagte Initiativbegehren knüpfe offen an ein diskriminierendes Kriterium an, wobei die strikte Parität bei einem hierarchisch in die Verwaltung eingegliederten Amt offensichtlich keine erforderliche Massnahme sei, um eine ausgewogenere Jagdpolitik zu erreichen (vgl. Botschaft Heft Nr. 13/2015 – 2016, S. 946).

- 5.2. Die Beschwerdeführer bestreiten in ihrer Beschwerde, dass eine paritätische Vertretung von Tierschützern, Jägern und Nichtjägern im AJF bundesrechtswidrig sei. Das Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung könne gerettet werden, zumal nicht von vorneherein bestimmt und vorausgesetzt werde, dass eine strikte Parität umzusetzen sei. Man könne das neue Kriterium auf offene Stellen anwenden und im Sinne einer Übergangsbestimmung unerwünschte Auswirkungen auf aktuelle Stelleninhaber abfedern. Die Regierung sei zudem frei, zu bestimmen, auf welcher Ebene im Amt die Einsitznahme von Jägern/Tierschützern und Nichtjägern Anwendung finden könne. Möglich wäre etwa die Beurteilung von neuen Bewerbern anhand eines Kriterienkataloges mit Vorrang von Tierschützern bzw. Nichtjägern bei gleicher Qualifikation. So lasse sich das Initiativbegehren problemlos diskriminierungsfrei umsetzen. Eine angemessene Vertretung sei zudem geeignet, Einfluss auf die jagdplanerischen Massnahmen zu nehmen,

da das AJF insbesondere jedes Jahr die sog. Jagdbetriebsvorschriften, deren Bestimmungen die Jagd nachhaltig prägen würden, erstelle (vgl. Beschwerdeschrift Rz. 81 ff.).

- 5.3. Der Grosse Rat hält dieser Argumentation entgegen, dass das AJF keine politische Verantwortung für die Jagdpolitik trage, liege diese doch beim Grossen Rat, bei der Regierung und beim zuständigen Departement. Es widerspreche grundsätzlich dem Wesen einer Vollzugsbehörde, eine gewisse politische Haltung als Anstellungsvoraussetzung zu bestimmen. Eine Anstellung beim AJF setze vielmehr Sachkompetenz und nicht eine gesellschaftspolitische Ausrichtung voraus. Die Anknüpfung an das Kriterium 'Jäger', 'Nichtjäger' und 'Tierschützer' auf Arbeitsstellen im AJF sei diskriminierend, was das Initiativbegehren offensichtlich bundesrechtswidrig mache, zumal die verlangten Massnahmen auch nicht erforderlich seien, um eine ausgewogene Jagdpolitik zu erreichen. Die Ungültigerklärung durch den Grossen Rat sei zu Recht erfolgt (vgl. Vernehmlassung Rz. 88 ff.).
- 5.4. Die Initianten möchten damit die Arbeitsstellen im AJF künftig mit Personen besetzen, die entweder das Kriterium 'Tierschützer', 'Jäger' oder 'Nichtjäger' erfüllen. Damit ist das Initiativbegehren insbesondere auf seine Übereinstimmung mit dem Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV zu prüfen.
 - 5.4.1. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird, allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder

in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird (BGE 139 I 169 E.7.2.1). Das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV schliesst die Anknüpfung an ein verpönte Merkmal indessen nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung. Dieser kann durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden (BGE 139 I 169 E.7.2.3).

- 5.4.2. Vorliegend knüpft das Initiativbegehren an die Eigenschaften 'Jäger', 'Nichtjäger' und 'Tierschützer' an. Der Grosse Rat nimmt den Standpunkt ein, dass es sich bei den genannten Eigenschaften um diskriminierende Merkmale handle (vgl. Vernehmlassung Rz. 90), wogegen dies von den Beschwerdeführern in Abrede gestellt wird (vgl. Beschwerdeschrift Rz. 88). Es ist deshalb zunächst zu prüfen, ob es sich bei den genannten Eigenschaften überhaupt um ein verpönte Kriterium i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV handelt.
 - 5.4.2.1. In Betracht kommt das Kriterium der weltanschaulichen und politischen Überzeugung. Was die Eigenschaft 'Tierschützer' angeht, ist nicht von der Hand zu weisen, dass damit eine weltanschauliche bzw. politische Überzeugung verbunden ist, welche darauf abzielt, Tieren ein artgerechtes Leben ohne Zufügung von Leiden, Schmerzen, Schäden und unnötigen Beeinträchtigungen zu ermöglichen. Diesbezüglich führen denn auch die Beschwerdeführer aus, dass beim Prädikat 'Tierschützer' eine gewisse weltanschauliche Sicht zum Tragen komme, die sich insbesondere mit dem Schutz des Tieres und den ethischen Prinzipien auseinandersetze (vgl. Replik Rz. 108). Demzufolge stellt das Kriterium 'Tierschützer' zweifelsohne ein diskriminierendes Merkmal dar.
 - 5.4.2.2. Soweit die Beschwerdeführer betreffend das Kriterium 'Jäger' bzw. 'Nichtjäger' alsdann ausführen, ob jemand Jäger oder Nichtjäger sei,

habe nichts mit einer weltpolitischen Anschauung zu tun (vgl. Replik Rz. 107), ist diesen vorderhand beizupflichten. Vorliegend ist aber zu berücksichtigen, dass sich aus der Begründung zur Volksinitiative auf dem Unterschriftenbogen ergibt, dass Tierschützer und Nichtjäger u.a. im AJF deshalb paritätisch vertreten sein müssten, um den Schutz und die ethische Auffassung der Bevölkerung von Jagd angemessen vertreten zu können (vgl. Bg-act. 1). Damit zielen die Initianten mit diesem Initiativbegehren darauf ab, dass eine bestimmte weltanschauliche Auffassung im AJF vertreten sein soll, und zwar nicht bloss durch die Tierschützer, sondern auch durch Nichtjäger. Soweit die Beschwerdeführer denn auch ausführen, eine angemessene Vertretung von Nichtjägern und/oder Tierschützern sei geeignet, Einfluss auf die jagdplanerischen Massnahmen zu nehmen und Detailfragen könnten so in einer ausgewogenen Mischung von Befürwortern und Nichtjägern gefällt werden (vgl. Beschwerdeschrift Rz. 89), geben sie indirekt selber zu, dass sie die Nichtjäger als Gegenstück zu den Befürwortern der Jagd sehen, womit wohl die Jäger gemeint sind, und damit davon ausgehen, dass die Jäger grundsätzlich eine andere ethische Auffassung als Nichtjäger vertreten.

- 5.4.3. Nach dem Gesagten knüpft das Initiativbegehren an ein verpöntes Merkmal an. Damit liegt eine Konstellation der Diskriminierung vor, die einer qualifizierten Rechtfertigung bedarf, um vor Art. 8 Abs. 2 BV bestehen zu können. Unter diesem Gesichtswinkel ist daher zu prüfen, ob die paritätische Vertretung von Jägern, Tierschützern und Nichtjägern im AJF ein gewichtiges und legitimes öffentliches Interesse verfolgt, als geeignet und erforderlich betrachtet werden kann und sich gesamthaft als verhältnismässig erweist (vgl. BGE 135 I 49 E.6.1; 138 I 217 E.3.3.5).

5.4.3.1. Wie bereits vorstehend erwähnt (vgl. E.5.4.2.2), sollen gemäss Begründung zur Volksinitiative auf dem Unterschriftenbogen mit der paritätischen Vertretung von Tierschützern und Nichtjägern im AJF der Schutz und die ethische Auffassung der Bevölkerung von Jagd angemessen vertreten sein. Demzufolge will das Initiativbegehren mit der paritätischen Zusammensetzung des AJF die Anstellung von weltanschaulichen Kriterien abhängig machen. Das Ziel des streitgegenständlichen Initiativbegehrens liegt folglich darin, die von Jägern, Nichtjägern und Tierschützern vertretenen verschiedenen weltanschaulichen Auffassungen in Bezug auf die Jagd in die Jagdpolitik einfliessen zu lassen, um dadurch eine ausgewogene Jagdpolitik zu erreichen. Die Beschwerdeführer bestreiten zwar in ihrer Replik, dass die ausgewogene Jagdpolitik Ziel und Kern dieses Initiativbegehrens sei (vgl. Replik Rz. 113). Gleichzeitig halten sie aber auch fest, dass sich mit der Berücksichtigung von Tierschützern bzw. Nichtjägern eine ausgewogene Mischung erreichen lasse, womit das Ziel erreicht werde, die Jagd gegenüber anderen Schutzmassnahmen mit Bezug auf tierschützerische Aspekte oder Aspekte der Priorisierung in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (vgl. Replik Rz. 114). Mit dieser Aussage bestätigen sie selber, dass es in erster Linie um eine ausgewogene, differenzierte Jagdverwaltung und Jagdpolitik geht, welche mittels paritätischer Einsitznahme von Jagdbefürwortern und Jagdgegnern im AJF erreicht werden soll.

5.4.3.2. Nach Art. 1 Abs. 2 des kantonalen Jagdgesetzes (KJG; SR 740.000) gewährleistet der Kanton eine angemessene Nutzung der Wildbestände unter Berücksichtigung der Anliegen der Land- und Forstwirtschaft sowie des Natur- und Tierschutzes. Vor diesem Hintergrund erscheint die Berücksichtigung von verschiedenen weltanschaulichen Auffassungen in Bezug auf die Jagd bzw. den Tierschutz bei der Anstellung im AJF nicht völlig sachfremd. Unabhängig der weltanschaulichen Auffassung

sollte es aber für eine Anstellung beim AJF in erster Linie bedeutsam sein, dass ein Bewerber über die für die ausgeschriebene Stelle notwendige Sachkompetenz bzw. Qualifikationen verfügt. Eine strikte paritätische Vertretung von Jägern, Nichtjägern und Tierschützern würde nun aber gezwungenermassen dazu führen, dass bei mehreren Bewerbern mit unterschiedlichen Qualifikationen demjenigen der Vorrang gegeben werden müsste, welcher das notwendige Kriterium 'Jäger', 'Nichtjäger' oder 'Tierschützer' zur Sicherstellung der Parität erfüllt. Dies selbst dann, wenn dieser Bewerber für die Stelle nicht genügend qualifiziert wäre. Mit anderen Worten würde eine Umsetzung der strikten Parität dazu führen, dass eine Anstellung beim AJF einzig von den weltanschaulichen Kriterien 'Jäger', 'Nichtjäger' und 'Tierschützer' abhängig wäre, und nicht mehr von Sachkompetenz. Bewerber, die für die zu besetzende Stelle besser geeignet wären, aber einer anderen Paritätsgruppe angehören, als die in diesem Moment gesuchte, würden von vornherein nicht in Betracht kommen. Zudem wären Personen, die sich alsdann gar keiner dieser Gruppen 'Jäger', 'Nichtjäger' oder 'Tierschützer' zuordnen lassen möchten, per se von einer Anstellung beim AJF ausgeschlossen. Eine derartige Umsetzung der paritätischen Vertretung und folglich der ausgewogenen Jagdpolitik auf Kosten der Sachkompetenz, welche in einem Amt vorhanden sein sollte, liegt nicht im öffentlichen Interesse. Nach dem Ausgeführten stellt die strikte paritätische Vertretung von Jägern, Nichtjägern und Tierschützern kein öffentliches Interesse dar, das vorliegend eine Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte.

- 5.4.3.3. Die Beschwerdeführer führen nun aus, die Umsetzung einer strikten Parität werde nicht von vorneherein bestimmt und vorausgesetzt. Denkbar und vom Initiativtext ebenfalls erfasst sei beispielsweise die Möglichkeit, dass neue Bewerber anhand eines Kriterienkataloges beurteilt würden und bei entsprechend gleicher Qualifikation das Kriterium

'Tierschützer' bzw. 'Nichtjäger' den Vorrang erhalten würde (vgl. Beschwerdeschrift Rz. 82). Der Grosse Rat wendet diesbezüglich ein, unter Parität werde eine gleiche Besetzung von Stellen durch die entsprechenden Gruppen verstanden. Die von den Beschwerdeführern vertretene Auffassung der Anwendung einer nicht strikten Parität, lasse sich dem Initiativtext nicht entnehmen. Es entspreche offensichtlich nicht dem Sinn und Geist der Initiative, von der geforderten Parität ohne weiteres abzuweichen (vgl. Duplik Rz. 67).

Sollte eine Auslegung des Begehrens hinsichtlich einer weniger strikten Parität zulässig sein, würde die Umsetzung einer solchen dem AJF ermöglichen, bei mehreren Bewerbern weiterhin die Sachkompetenz sowie weitere für die zu besetzende Stelle notwendigen Voraussetzungen zu berücksichtigen und gleichzeitig nach Möglichkeit der Ausgewogenheit der weltanschaulichen Auffassungen im Amt nachzukommen. Damit bliebe dem AJF – im Unterschied zur strikten Parität – zumindest ein Ermessen bei der Besetzung der Arbeitsstellen, womit wohl ein legitimes öffentliches Interesse nicht mehr zu verneinen wäre. Die Frage der Zulässigkeit einer solchen Auslegung kann im vorliegenden Entscheid jedoch offen gelassen werden, da sowohl die Umsetzung einer strikten Parität als auch einer weniger strikten Parität einer qualifizierten Rechtfertigung ohnehin nicht standhält und insbesondere nicht geeignet ist, eine ausgewogene Jagdpolitik zu erreichen, wie nachfolgende Erwägung aufzeigen wird.

- 5.4.3.4. Unabhängig der Umsetzung einer strikten oder weniger strikten Parität stellt sich nämlich vorliegend insbesondere die Frage, inwiefern das AJF die Jagdpolitik überhaupt mitbestimmen und beeinflussen kann und folglich eine bestimmte personelle Zusammensetzung des Amtes darauf Auswirkungen haben könnte. Es ist damit zu prüfen, ob eine solche Massnahme überhaupt geeignet erscheint, eine ausgewogene

Jagdpolitik zu erreichen. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie geradezu am Ziel vorbeischießt, keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zieles sogar erschwert oder verhindert (vgl. HÄFELIN/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 587).

Die Rechtsetzung kommt im Kanton Graubünden grundsätzlich dem Grossen Rat und der Regierung zu (vgl. Art. 31 und 45 KV). Dem BVFD und seinen Dienststellen, wozu auch das AJF gehört, obliegt sodann die Vorbereitung der Geschäfte zuhanden der Regierung oder – soweit sie durch Gesetz, Verordnung, oder Regierungsbeschlüsse dazu ermächtigt sind – die selbständige Erledigung in bestimmten Angelegenheiten. Zum letztgenannten Punkt gehört im Bereich der Jagd die Jagdaufsicht, die Jagdplanung sowie die Wildhege (vgl.

<http://tools.bvfd.gr.ch/aufgaben/index.htm>, letztmals besucht am 30. Juli 2018). Demgemäss erfolgt u.a. die Erledigung der Jagdplanung selbständig durch das BVFD und die ihm angegliederten Dienststellen. Wie die Beschwerdeführer zutreffend ausführen (vgl. Beschwerdeschrift Rz. 89), erstellt das AJF im Zusammenhang mit der Jagdplanung jedes Jahr die sog. Jagdbetriebsvorschriften. Darin werden insbesondere die Abschlussziele, die jagdbaren Klassen, die Hegemassnahmen, die Beurteilung von einzelnen, schadensstiftenden Tiere etc. festgelegt. Ebenso ist das AJF für die Vermessung der Jagdstrecke in den einzelnen Gebieten zuständig. Damit kommt dem BVFD und seinen Dienststellen und insbesondere auch dem AJF eine nicht unerhebliche Aufgabe im Zusammenhang mit der Jagd zu. Allerdings gilt es dabei zu beachten, dass die Verwaltung im Kanton Graubünden hierarchisch organisiert ist und die Regierung an deren Spitze steht (Art. 43 Abs. 1 KV). Diese hierarchische Organisation bedeutet, dass zwischen den einzelnen Behörden ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis besteht. Damit kommt nun aber der Regierung als hierarchisch übergeordnete Behör-

de Weisungsbefugnis gegenüber dem BVFD und diesem wiederum Weisungsbefugnis gegenüber dem AJF zu, womit die Einflussnahme bzw. Mitbestimmung des AJF in der Jagdpolitik weitgehend relativiert wird. Insbesondere werden die politischen Entscheide nicht vom AJF, sondern von der Regierung und dem Grossen Rat gefällt. Das AJF ist bloss für einen Teil der Umsetzung dieser politischen Vorgaben verantwortlich. Auch wenn das AJF nicht nur für den Vollzug von rechtlichen Bestimmungen zuständig ist, sondern auch für die Aufstellung technischer Vorschriften – wie dies von den Beschwerdeführen geltend gemacht wird – ist nicht einzusehen, weshalb im AJF – einem politisch und hierarchisch geführten Amt – verschiedene weltanschaulichen Auffassungen paritätisch vertreten sein sollten. Der Sinn und Zweck einer paritätischen Vertretung besteht grundsätzlich darin, dass verschiedene Interessengruppen mit widerstrebenden Interessen bei Entscheiden oder Beratungen gleichermaßen berücksichtigt werden. Beim AJF handelt es sich nun aber um keine Verwaltungseinheit, welche irgendwelche Entscheide im Gremium trifft oder berät oder ihre Tätigkeit durch eine Abstimmung sämtlicher Angestellten festlegt. Ferner nehmen die Angestellten des AJF die ihnen übertragenen Aufgaben grundsätzlich alleine wahr. Es kann zwar vorkommen, dass für einen Arbeitsauftrag oder ein Projekt mehrere Personen zusammenarbeiten, aber auch in solch einem Fall kommt es zu keinen Abstimmungen bzw. demokratischen Mehrheitsentscheiden etc. Der Sinn und Zweck einer paritätischen Besetzung kann im AJF demzufolge gar nicht ausgelebt werden. Vor dem Hintergrund dieser Organisationsstruktur besteht kein (begründeter) Zweifel daran, dass eine paritätische Vertretung nicht sachgerecht und zweckmässig und absolut nicht zielführend ist, um eine ausgewogene Jagdpolitik und Jagdverwaltung zu erreichen.

- 5.4.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Umsetzung einer paritätischen Vertretung von Tierschützern, Jägern sowie Nichtjägern nicht im

öffentlichen Interesse liegt bzw. insbesondere offensichtlich nicht geeignet ist, eine ausgewogene Jagdpolitik zu erreichen. Vor diesem Hintergrund stellt die Regulierung des Zugangs zu Stellen des AJF anhand von weltanschaulichen Auffassungen eine unzulässige Differenzierung dar, wofür keine qualifizierte Rechtfertigung gegeben ist.

- 5.5. Das Initiativbegehren Ziffer 5 verstösst demzufolge offensichtlich gegen das in Art. 8 Abs. 2 BV enthaltene Diskriminierungsverbot, womit die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen ist.

- 5.6. Dies führt zu einer teilweisen Ungültigkeit der Initiative, weshalb nachfolgend zu prüfen ist, ob eine solche zulässig ist. Gemäss Art. 14 Abs. 2 KV kann eine Initiative teilweise für ungültig erklärt werden, falls dadurch der Wille der Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage ein sinnvolles Ganzes ergibt. Eine zulässige Teilungültigkeit liegt u.a. vor, wenn 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 (SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 65 m.w.H.). Unbestrittenmassen kommt den verbleibenden Begehren der Initiative eine eigenständige Bedeutung zu und sind diese ohne weiteres für sich geeignet, einen wesentlichen Beitrag zum Anliegen der Initianten zu leisten. So hat der Grosse Rat denn auch die Initiative nur betreffend einzelnen Begehren für ungültig erklärt. Diese Vorgehensweise betreffend Teilungültigerklärung wurde von den Beschwerdeführern denn auch nicht beanstandet. Was das Initiativbegehren Ziffer 5 angeht, so ist dieses ausschliesslich mit Bezug auf die paritätische Vertretung im AJF unzulässig, in Bezug auf die paritätische Vertretung in der Jagdkommission aber gültig. Auch hier hat aber Letzteres eine eigenständige Bedeutung und kann für sich genommen zum Anliegen der Initianten beitragen. Damit ist eine Teilungültigerklärung in diesem Fall möglich.

6. Bevor die Initiativbegehren Ziffer 1 und 4 im Einzelnen auf ihre Gültigkeit überprüft werden, sind nachfolgend die zur Beurteilung eines möglichen Verstosses gegen das übergeordnete Recht massgebenden Rechtsgrundlagen kurz zu erläutern.
- 6.1. Gemäss Art. 79 BV legt der Bund Grundsätze fest über die Ausübung der Fischerei und der Jagd, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wild lebenden Säugetieren und der Vögel. Damit kommt dem Bund im Jagdbereich eine blosse Grundsatz- und Rahmengesetzgebungskompetenz zu. Demgegenüber regeln die Kantone die Jagd nach eigenem Gutdünken und erlassen die Vorschriften zum Jagdbetrieb. Im vorliegenden Zusammenhang sind insbesondere die folgenden Artikel des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) von Interesse:

Art. 1 JSG – Zweck

¹ 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.

² Es stellt Grundsätze auf, nach denen die Kantone die Jagd zu regeln haben.

Art. 3 JSG – Grundsätze

¹ 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.

[...]

- 6.2. 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 zum JSG a.a.O., 1201 f.; Gutachten F._____ 2015, Rz. 72 ff).
- 6.3. Ebenfalls von Relevanz ist das Bundesgesetz über den Wald (WaG; SR 921.0), welches sich auf die in Art. 77 BV statuierte Grundsatzge-

gesetzgebungskompetenz 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 künftig 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

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

² 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

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

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

³ Es ist Bestandteil der forstlichen Planung.

- 6.4. Mit diesen Vorschriften befasst sich das WaG spezifisch mit den Wildschäden und erfasst – gleich wie das JSG – das Problem der zu hohen Wildbestände. Zu hohe Bestände unter anderem an Rehen, Gämsen und Rothirschen führen zu Verbiss- und Fegeschäden, welche das Aufkommen der Verjüngung im Wald gefährden oder sogar verunmögli-

chen. 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. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 WaG verhindern die Kantone Wildschäden in erster Linie durch eine Regelung des Wildbestandes. Erst in zweiter Linie ist auf Schutzmassnahmen zurückzugreifen. 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"). Dies kann gemäss Botschaft insbesondere 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, so dass dort besondere Schutzmassnahmen zu ergreifen sind (Biotop-Hege, Einzäunung, Einzelschutz, Einzelabschuss schadensstiftender Tiere usw.; vgl. Botschaft zum WaG, a.a.O., S. 200).

- 6.5.1. Zu der zwischen den Parteien umstrittenen Frage, ob das Bundesrecht eine Bejagungspflicht vorsieht, hat sich das Bundesgericht jüngst in seinem Entscheid vom 8. November 2017 betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative zur Abschaffung der Sonderjagd im Kanton Graubünden (Sonderjagdinitiative) geäussert (Urteil des Bundesgerichts 1C_208/2016 vom 8. November 2017).

Das Bundesgericht hat sich im erwähnten Urteil zur Sonderjagd weitgehend dem Amtsbericht des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) ange-

schlossen. Das BAFU kam zum Schluss, dass ein Verzicht auf die Sonderjagd die bewährte Jagdplanung zwar massiv erschweren würde, es aber nicht auszuschliessen sei, dass sich die Ziele der Wildbestandsregulierung auch mit einem anderen Massnahmenmix erreichen liessen. Dies würde nebst Anpassungen der Privatjagd in jedem Fall aber auch Spezialabschüsse bedingen, sei es in Form der Regiejagd oder von Einzelabschüssen zur Wildschadenabwehr durch den Kanton (Urteil 1C_208/2016, a.a.O., E.3.3). Das Bundesgericht hielt sodann weiter fest, dass das Bundesrecht eine Bejagungspflicht zwar nicht direkt vorsehe. Indirekt gehe aus Art. 27 Abs. 2 WaG und Art. 31 WaV jedoch hervor, dass eine Regulierung der Wildbestände zu erfolgen habe, soweit die natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten aufgrund von Verbiss- und Fegeschäden dies erfordere. Weil aber neben der Jagd weitere Massnahmen zur Verfügung stehen würden, die natürliche Verjüngung der Wälder zu fördern und den Kantonen bei der Regelung der Jagd im Hinblick auf Art. 27 WaG und Art. 31 WaV ein erheblicher Ermessensspielraum zukomme, würde die Abschaffung der Sonderjagd nicht von vornherein zu einem offensichtlichen Widerspruch zum Bundesrecht führen. Ein solcher entstehe nur, wenn bei Abschaffung der Sonderjagd die bundesrechtlich gebotene Regulierung der Wildbestände nicht mehr möglich sei (vgl. Urteil 1C_208/2016, a.a.O., E.5.3).

- 6.5.2. Gestützt auf diese Rechtsprechung ergibt sich damit, dass eine Änderung des Jagdsystems nicht zum vornherein gegen Bundesrecht verstösst. Vielmehr ist dies erst der Fall, wenn die in den Erwägungen 6.1 bis 6.4 dargelegten bundesrechtlichen Vorgaben nicht mehr erreicht werden können, was demnach in Bezug auf die Initiativbegehren Ziffer 1 und 4 zu prüfen sein wird.

7. Vor dem Hintergrund der massgebenden rechtlichen Grundlagen ist nachfolgend zu prüfen, ob sich Ziffer 4 der streitgegenständlichen Volksinitiative in Bezug auf den Rothirsch mit dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt. Das Initiativbegehren in Ziffer 4 verlangt, dass ab dem 1. November bis zum Beginn der kantonalen Hochjagd eine generelle Winterruhe für alle Wildtiere angeordnet wird. Dieses Begehren wurde vom Grossen Rat mit Beschluss vom 17. Oktober 2016 in Bezug auf den Rothirsch für ungültig erklärt.
 - 7.1. Die Beschwerdeführer bringen vor, dass sie mit der Formulierung ihres Initiativbegehrens die ohnehin sich aus Bundesrecht ergebende Schonzeit für den Rothirsch vom 1. Februar bis 31. Juli lediglich um die Monate November, Dezember und Januar ausweiten würden. Umgekehrt lasse der Initiativtext den Beginn der Hochjagd explizit offen, sodass dieser früher als heute angesetzt werden könne, z.B. bereits ab dem 1. August. Damit werde die mögliche Zeitdauer der Bündner Hochjagd von heute einem Monat auf bis zu drei Monate ausgedehnt. Mit einer Ausdehnung der Patentjagd in den Oktober hinein sowie mit einer Regiejagd durch die Wildhut bei fehlenden Restbeständen könnten sämtlichen Bedenken des Gutachtens E._____ Rechnung getragen werden, ohne Bundesrecht zu verletzen (Beschwerdeschrift Rz. 68 ff.).
 - 7.2. Der Grosse Rat hält dem entgegen, dass in der den Initiativbegehren vorangestellten Begründung auf dem Unterschriftenbogen die Initianten folgendes festhielten: «Die bestehende traditionelle Septemberjagd zur Bestandesregulierung bleibt unangetastet». Damit würde eine Ausdehnung der Hochjagd auf die Monate August bis Oktober einem wichtigen Grundsatz der Initiative widersprechen. Eine solche nachträgliche Umdeutung dieses Initiativbegehrens sei nicht zulässig. Ebenso sei eine Auslegung, wonach lediglich die Privatjagd eingeschränkt würde, mit dem Wortlaut nicht vereinbar. Damit aber verunmögliche das Initiativ-

begehren die Sonderjagd, was zu einer raschen und deutlichen Zunahme des Rothirschbestandes und damit auch zu einer massiven Zunahme von Wildschäden mit zerstörerischer Wirkung auf die Waldverjüngung führen würde. Damit sei das Initiativbegehren – was das Hirschwild betrifft – offensichtlich bundesrechtswidrig (Vernehmlassung Rz. 62 ff.; Duplik Rz. 39 ff.).

- 7.3. Derzeit wird die Jagd im Kanton Graubünden nach Art. 11 KJG in zwei Stufen durchgeführt: In einer ersten Phase sollen die Abschlusspläne innert möglichst kurzer Zeit erfüllt werden. Die Hochjagd beginnt aktuell im Monat September und dauert höchstens 21 Tage mit der Möglichkeit eines Jagdunterbruchs für die Dauer von mindestens drei aufeinander folgenden Tagen. Die Abschusspläne werden gemäss Art. 20 KJG gestützt auf vorgängige Erhebungen der Bestände erstellt und legen detailliert fest, in welchen Bezirken wie viele Tiere erlegt werden sollen. Wenn diese Abschusspläne nicht erfüllt werden, kann die Regierung zur Regulierung der Wildbestände in einer zweiten Phase die Sonderjagden bis längstens zum 20. Dezember anordnen. Für den Rothirsch ergibt sich alsdann eine im Bundesrecht verankerte Schonzeit vom 1. Februar bis zum 31. Juli, d.h. dieser könnte ab 1. August gejagt werden (Art. 5 Abs. 1 lit. a JSG).
- 7.4. Zunächst fragt es sich, ob das Initiativbegehren eine Ausdehnung der Hochjagd auf August und/oder Oktober zulässt. Aus dem Text des Initiativbegehrens ergibt sich, dass ab dem 1. November bis zum Beginn der Hochjagd keine Jagd stattfinden soll. Der Beginn der Hochjagd wurde dabei nicht definiert und offen gelassen. Lediglich in der Begründung zur Initiative wurde allgemein festgehalten, dass die bestehende traditionelle September-Jagd zur Bestandesregulierung unangetastet bleibe. Dass aufgrund dieser Begründung eine zeitliche Ausdehnung der Patentjagd nicht zulässig sein soll – wie dies der Grosse Rat vor-

bringt – ist nicht einzusehen. Aus der Begründung geht zwar hervor, dass auch in Zukunft im September gejagt werden soll, dass aber zusätzlich zum September auch noch im August und/oder Oktober gejagt werden darf, wird dadurch keineswegs ausgeschlossen und widerspricht weder dem Wortlaut des Initiativbegehrens noch der Begründung der Initiative. Im Übrigen räumt denn auch der Gutachter Prof. Dr. F._____ mit seiner Ausführung, wonach die Hochjagd *schwerpunktmässig* im September stattfinden müsste (Gutachten F._____ 2015, Rz. 142), ein, dass eine Jagd ausserhalb vom Monat September und damit eine Ausdehnung möglich wäre. Zudem ist vorliegend zu beachten, dass die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht wurde und es damit zulässig ist, zur rechtskonformen Umsetzung des besagten Begehrens noch andere Bestimmungen des kantonalen Jagdgesetzes, der Jagdvorschriften und der Jagdverordnung abzuändern. Demzufolge ist eine Hochjagd vom 1. August bis und mit dem 31. Oktober vom Initiativbegehren gedeckt.

- 7.5. Vor dem Hintergrund dieser möglichen Auslegung ist damit zu prüfen, ob das Initiativbegehren in Bezug auf den Rothirsch Bundesrecht verletzt.
- 7.5.1. Gestützt auf die vorstehende Erwägungen 6.5.1 und 6.5.2 sowie die dort erwähnte bundesgerichtliche Rechtsprechung ist festzuhalten, dass das Initiativbegehren Ziffer 4 in Bezug auf den Rothirsch nicht von vornherein offensichtlich bundesrechtswidrig ist, sondern nur wenn die bundesrechtlich gebotene Bestandesregulierung nicht mehr möglich ist. Demnach ist zu prüfen, ob die bundesrechtlichen Vorgaben noch erreicht werden können, wenn die Hochjagd vom 1. August bis 31. Oktober dauern würde und ab 1. November nicht mehr gejagt werden darf.

- 7.5.2. Prof. Dr. E._____ führt diesbezüglich in seinem wildtierbiologischen Gutachten aus, dass eine Vorverlegung (vgl. Gutachten E._____ 2015, Ziff. 10) und Verlängerung der Hochjagd (vgl. Gutachten E._____ 2015, Ziff. 9) zwar eine Erhöhung der Hochjagdstrecke zur Folge hätte, allerdings unter Inkaufnahme einer negativen Beeinflussung des Sozial- und Raumnutzungsverhaltens des Rothirschs sowie einer negativen räumlichen Desorganisation der Tiere. Ausserdem wäre eine Bejagung nur im Sommereinstand möglich und Zugriffe im Wintereinstand untersagt. Weiter müsste die Rechtslage angepasst werden, sofern Kühe und ihre Kälber bereits während der Hochjagd bejagt werden wollten, da eine solche Bejagung nach geltendem kantonalem Recht nicht möglich sei. Zudem sei ein Zugriff auf Hirsche, die nicht im Kanton Graubünden übersommern oder auf die während der Hochjagd kein Zugriff bestehe, die aber im Kanton Graubünden bzw. ausserhalb der Schutzgebiete überwintern, nicht möglich. Die Ziele gemäss BAFU wären bei Abschaffung der Sonderjagd, selbst bei Vorverlegung und Verlängerung der Hochjagd nicht zu erreichen. Insbesondere wäre eine qualitativ (natürliche und artgerechte Alters- und Geschlechterstruktur) genügende Jagdstrecke nicht möglich (vgl. Gutachten E._____ 2015, S. 18 ff.).
- 7.5.3. In diesem Zusammenhang gilt festzuhalten, dass der Umstand, wonach sich die Ziele der Bestandesregulierung während der Hochjagd nicht erreichen lassen, gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Sonderjagd nicht zum vornherein dazu führt, dass die bundesrechtlichen Vorgaben nicht doch erreicht werden können. So kann der Kanton Graubünden nämlich ohne weiteres mittels gezielter Regiejagd eine Jagdstrecke nachträglich ergänzen. Diesbezüglich hielt das Bundesgericht fest, der Kanton Graubünden besitze aufgrund von Art. 85 Abs. 1 Ziff. 2 KV und Art. 1 Abs. 1 KJG im Rahmen des Bundesrechts das Jagdregal und das Verfügungsrecht über die wildlebenden Säugetiere und Vögel (Wild). Das im Kanton Graubünden eingeführte System der

Patentjagd habe nicht zur Folge, dass der Kanton nicht mehr befugt sei, parallel dazu eine Regiejagd zu betreiben. Damit würden dem Kanton Massnahmen wie die Bestandesregulierung durch Wildhüter auch bei der Abschaffung der Sonderjagd offen bleiben (Urteil 1C_208/2016, a.a.O., E.7.2). Das Bundesgericht anerkennt zwar, dass die mit der Sonderjagdinitiative angestrebte Änderung das bisherige Modell der Wildbestandsregulierung erheblich verändern würde. Dennoch schliesse die Abschaffung der Sonderjagd es nicht zum vornherein aus, die bundesrechtlichen Vorgaben mit geeigneten Anpassungen des Jagdregimes und soweit nötig einer nachträglichen Regiejagd zu erfüllen (Urteil 1C_208/2016, a.a.O., E.8).

- 7.5.3.1. Das vorliegend zu beurteilende Initiativbegehren sowie die Sonderjagdinitiative sind sich sehr ähnlich, zielt doch auch das Initiativbegehren Ziffer 4 mit der generellen Winterruhe ab 1. November bis zu Beginn der Hochjagd darauf ab, dass die Ziele der Wildbestandsregulierung im Wesentlichen während der Hochjagd erreicht werden sollen. Aus diesem Grund kann die zur Sonderjagdinitiative ergangene Rechtsprechung des Bundesgerichts gemäss vorstehender Erwägung 7.5.3. grösstenteils auch für die Beurteilung des streitgegenständlichen Initiativbegehrens Ziffer 4 herangezogen werden, womit eine Auseinandersetzung mit den Vorbringen der Parteien weitgehend obsolet wird. Denn insbesondere die unter den Parteien strittige Frage einer möglichen Regulierung des Wildbestands durch die Wildhut wurde nach Abschluss des Schriftenwechsels im vorliegenden Verfahren vom Bundesgericht geklärt, was die Ausgangslage massgeblich verändert hat.

Gemäss der erwähnten Rechtsprechung ist es dem Kanton Graubünden ohne legislativen Handlungsbedarf unbenommen, als zusätzliche Massnahme zur Sicherstellung der Jagdziele und folglich der Waldverjüngung eine Regiejagd durchzuführen. Werden folglich Abschusspläne

innerhalb der ordentlichen Hochjagd nicht erfüllt, könnte eine allenfalls notwendige weitere Regulierung des Wildbestandes durch eine Regiejagd der Wildhut erfolgen. Diese Feststellung führt nun aber bei der Beurteilung des vorliegenden Initiativbegehrens noch deutlicher als bei der Sonderjagdinitiative dazu, dass das Begehren nicht offensichtlich bundesrechtswidrig ist, wie nachfolgende Erwägungen zeigen werden. Einerseits hat das vorliegende Begehren weniger weitreichende Konsequenzen als die Sonderjagdinitiative und andererseits lässt Erstgenanntes aufgrund der Form der allgemeinen Anregung mehr Spielraum offen als die Sonderjagdinitiative.

- 7.5.3.2. Soweit das Bundesgericht nämlich in seinem Urteil betreffend die Sonderjagdinitiative u.a. die Ausführungen der Vorinstanz sowie des BAFU, wonach die Bestandesregulierung durch geeignete Anpassungen des Jagdregimes (z.B. Gestaltung der Jagdintervalle und Jagdbanngelände oder Freigabe von Muttertieren und Jungtieren während gewisser Zeiten der Hochjagd) *weitgehend* während der ordentlichen Jagd erfolgen könne, gestützt hat (vgl. Urteil 1C_208/2016, a.a.O., E.7.1), trifft diese Feststellung umso mehr für das vorliegend zu beurteilende Initiativbegehren zu. Wie vorstehend dargelegt (vgl. E.7.4), ist beim vorliegenden Begehren eine Ausdehnung der Hochjagd um zwei weitere Monate möglich, nämlich den August sowie den Oktober. Aufgrund dieser Vorverlegung und Verlängerung der Hochjagd sollte die Bestandesregulierung während der ordentlichen Jagd noch weitgehender erfolgen können, als dies bei der Sonderinitiative der Fall sein dürfte. Soweit der Gutachter Prof. Dr. E._____ ausführt, eine Bejagung von Kühen und Kälber sei während der Hochjagd nicht möglich, ist festzuhalten, dass eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung es nicht ausschliesst, dass die heutige Regelung abgeändert werden könnte. Eine Freigabe von Muttertieren und Jungtieren wird insbesondere auch nicht durch das Initiativbegehren Ziffer 1 ausgeschlossen, sind gemäss die-

sem Ausnahmen vom Wortlaut der Initiative gedeckt (vgl. E.8.5.2 nachfolgend). Damit wird die zur Erfüllung der Jagdpläne noch erforderliche Regiejagd einen deutlich geringeren Umfang aufweisen als die bisherige Sonderjagd. Mittels einer solchen Regiejagd könnten sodann insbesondere der Teil der Rothirschpopulation, der erst zur Überwinterung in den Kanton Graubünden zuzieht und der Bestandesregulierung entzogen bliebe (vgl. Gutachten E._____ 2015, S. 19; Vernehmlassung Rz. 82) gejagt werden.

7.5.3.3. Eine solche beschränkte Regiejagd ist denn auch durch den Initiativtext gedeckt. So spricht letzterer von *genereller* Winterruhe vom 1. November bis zum Beginn der Hochjagd. Dem Wort "generell" kommen verschiedene Deutungen wie beispielsweise "ausschliesslich" oder "ausnahmslos" oder aber "grundsätzlich", "im Allgemeinen" oder "in aller Regel" zu (vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/generell>, letztmals besucht am 8. August 2018). Die letztgenannten Synonyme vom Wort "generell" lassen durchaus eine Auslegung, wonach Ausnahmen zulässig sind, zu. Im Übrigen hat das Bundesgericht sogar in Bezug auf die Sonderjagdinitiative, gemäss welcher nach der Hochjagd zur Bestandesregulierung keine Sonderjagd mehr stattfinden soll, und welche die Form des ausgearbeiteten Entwurfs innehatte und damit enger gefasst war, festgehalten, dass eine beschränkte Regiejagd durch den Text und den Zweck der Initiative nicht ausgeschlossen werde (vgl. Urteil 1C_208/2016, a.a.O., E.7.1). Wenn nun aber eine beschränkte Regiejagd sogar vom Wortlaut der Sonderjagdinitiative gedeckt ist, muss dies allemal für das Initiativbegehren Ziffer 4 gelten.

7.5.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei einer generellen Winterruhe vom 1. November bis zum Beginn der Hochjagd in Bezug auf den Rothirsch die bundesrechtlich gebotene Regulierung der Wildbestände

insbesondere durch eine beschränkte Regiejagd weiterhin möglich ist und eine solche Regiejagd auch vom Initiativbegehren erfasst ist.

- 7.6. Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die mit dem Initiativbegehren angestrebte Änderung zwar das bisherige Modell der Wildbestandsregulierung erheblich verändern würde. Das Begehren schliesst jedoch nicht von vornherein aus, die bundesrechtlichen Vorgaben mit geeigneten Anpassungen des Jagdregimes und soweit nötig einer nachträglichen Regiejagd zu erfüllen. Ein offensichtlicher Widerspruch mit dem übergeordneten Recht im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV liegt deshalb nicht vor. Die Beschwerde ist damit in diesem Punkt gutzuheissen.

8. Damit bleibt noch zu prüfen, ob sich Ziffer 1 der streitgegenständlichen Volksinitiative mit dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt. Das Initiativbegehren in Ziffer 1 verlangt, dass trächtige, führende Hirschkühe sowie Rehgeissen und ihre Jungen generell zu schützen sind.

- 8.1. Der Grosse Rat befasste sich zunächst mit den im Zentrum stehenden wildtierbiologischen Begriffen des trächtigen und führenden Tieres mit Unterscheidung zwischen Hirsch- und Rehwild und kam dann zum Schluss, dass bei einer Annahme dieses Initiativbegehrens die Abschusspläne beim Hirsch- und Rehwild weder quantitativ (anzahlmässig) noch qualitativ (natürliche und artgerechte Alters- und Geschlechterstruktur) erfüllt werden könnten. Auch die regionalen und örtlichen Verhältnisse bei der Bejagung könnten nicht mehr berücksichtigt werden. Das Initiativbegehren würde so in einem offensichtlichen Widerspruch zum Bundesrecht stehen, welches einerseits in der Jagdgesetzgebung gesunde und damit 'umweltbeständige' Wildtierpopulationen verlange (Art. 3 Abs. 1 JSG) und andererseits eine Regulierung des Wildbestandes zur Sicherung der natürlichen Verjüngung mit standort-

gerechten Baumarten ohne Schutzmassnahmen (Art. 27 Abs. 2 WaG) (Vernehmlassung Rz. 50 ff.).

- 8.2. Die Beschwerdeführer führen in ihrer Beschwerdeschrift aus, dass ihr Initiativbegehren eine bessere Verankerung des Mutterschutzes im Jagdgesetz verlange. Die exakte Umsetzung dieses Postulates sei dem Grossen Rat als Gesetzgeber überlassen. Nach Ansicht der Beschwerdeführer ist eine bundesrechtskonforme Umsetzung des Postulats problemlos möglich, wenn man den generellen Schutz auf einerseits (a) trächtige, führende Hirschkühe beziehe und andererseits (b) auf Rehgeissen und ihre Jungen. Bei einer solchen Auslegung wäre der Abschuss von Hirschkühen möglich vom 1. August bis und mit 31. Oktober, wobei insbesondere eine mögliche Bejagung ab 1. August von Bedeutung sei, da bis etwa zum 15. September hin Hirschkühe nicht trächtig seien; entsprechend könnten diese vorab während maximal 45 Tagen dezimiert werden, womit auch genügend Zeit für Jagdunterbrüche verbleibe. Auch die vor allem in Höhenlagen des Kantons Graubünden erst ab Mitte August eintretende Trächtigkeit bei Rehen lasse in einem gewissen Umfang eine Bejagung von Rehgeissen zu. Rehgeissen, welche Junge haben, sollen generell geschützt bleiben. Ein Ansprechen von Rehgeissen mit Jungen sei aber bereits heute während der ordentlichen Hochjagd verboten bzw. zeitlich begrenzt. Ein generelles Jagdverbot von trächtigen, führenden Hirschkühen sowie Rehgeissen könne aus dem Initiativbegehren nicht abgelesen werden, weshalb das Initiativbegehren durchaus konform mit übergeordnetem Recht durchgeführt werden könne (Beschwerdeschrift Rz. 91 ff.).
- 8.3. Dem hält der Grosse Rat entgegen, dass ein unterschiedlicher Schutz von Hirsch- und Rehwild durch die in der Beschwerdeschrift propagierte Auslegung nicht zulässig sei, zumal mit der Verwendung des Wortes 'Mütter' im Initiativtext ohne Unterscheidung nur der generelle Schutz

für Hirsch- und Rehwild gemeint sein könne. Bei weiblichen Rothirschen sei ab Beginn der Brunftzeit, mithin ab 7. September, und bei Rehgeissen bereits ab dem 15. Juli mit einer Trächtigkeit zu rechnen. Die Behauptung der Beschwerdeführer, die Brunftzeit bei den Rehgeissen verzögere sich in Höhenlagen sei eine reine Erfindung der Beschwerdeführer und auch durch nichts belegt. Weil die Trächtigkeit der Hirschkühe äusserlich nicht erkennbar sei, bliebe bei Annahme des Initiativbegehrens 1 nichts anderes übrig, als die weiblichen Tiere nur in den ersten Septembertagen zu jagen und sie danach zu schützen. Rehgeissen wären aufgrund ihrer früheren, ebenfalls von aussen nicht erkennbaren Trächtigkeit überhaupt nicht mehr jagdbar. Ein solches Jagdregime würde rasch zu einem massiven Überhang an weiblichen Tieren führen und mittelfristig insgesamt zu einem Bestandesanstieg, der sich beschleunigt, je länger keine jagdlichen Eingriffe in den weiblichen Hirschbestand erfolgten. Dies würde zu einer Übernutzung des Lebensraumes und mittelfristig zu Bestandeseinbrüchen (Wintersterben) führen, gefolgt von einer neuerlichen Bestandeszunahme. Eine solche Entwicklung würde den Zielsetzungen der eidgenössischen Jagdgesetzgebung widersprechen, welche gesunde Wildtierpopulationen durch gezielte Regulierung verlangt, und nicht ein zufälliges, unreguliertes Populationssterben. Eine weitere Folge einhergehend mit dem Populationszuwachs wäre eine massive Zunahme von Wildschäden. Das Initiativbegehren würde somit offensichtlich im Widerspruch zu Bundesrecht (Art. 3 Abs. 1 JSG, Art. 27 Abs. 2 WaG) stehen (Beschwerdeantwort Rz. 47 ff.).

- 8.4. Vorab ist die Frage der Interpretation bzw. der Auslegung des Initiativbegehrens zu klären.
- 8.4.1. Eine Initiative ist in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. Zudem ist vorliegend zu beachten, dass die Initiative in der Form der allgemei-

nen Anregung eingereicht wurde, womit ein grösserer Spielraum bei der Auslegung besteht bzw. sogar eine Verpflichtung, den Initiativtext rechtskonform auszulegen. Dabei darf jedoch der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden und ist der Sinn der Initiative einzuhalten (vgl. E.3.2 f. vorstehend).

8.4.2. Der Initiativtext lautet wie folgt: *"Trächtige, führende Hirschkühe sowie Rehgeissen und ihre Jungen sind generell zu schützen."* Die Beschwerdeführer sehen nun eine Auslegung dahingehend, wonach einerseits trächtige, führende Hirschkühe und andererseits Rehgeissen und ihre Jungen generell zu schützen seien. Hierzu ist festzuhalten, dass eine solche Auslegung in keinem Widerspruch zum Wortlaut des Begehrens steht. Insbesondere erscheint es naheliegend aufgrund des Wortes "sowie" die trächtigen, führenden Hirschkühe als eine Gruppe und die Rehgeissen und ihre Jungen als weitere Gruppe zu betrachten, zumal das Wort "führend" bei den Hirschkühen ja bereits die Begleitung eines Jungen beinhaltet. Einer derartigen Interpretation steht denn auch – entgegen der Auffassung des Grossen Rats – die Begründung auf dem Abstimmungsbogen nicht entgegen. Gemäss dieser gehe es nicht an, dass Jungtiere von ihren Müttern sowie trächtige Kühe und Geissen von ihren Jungtieren weggeschossen werden würden (vgl. Bg-act. 1). Daraus geht hervor, dass keine Trennung von Mutter und Jungtier mittels Abschuss erfolgen soll. Dieses Ziel verfolgt auch die obgenannte Auslegung der Beschwerdeführer. Demgemäss liegt die von den Beschwerdeführern vorgenommene Auslegung des Initiativbegehrens Ziffer 1 nicht ausserhalb des Gegenstands des Begehrens und ist vom Sinn des Begehrens erfasst und damit zulässig.

8.5. Nachdem die Auslegungsfrage geklärt wurde, ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob das Initiativbegehren im Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht. Auch in Bezug auf dieses Initiativbegehren gilt,

dass dies nicht zum vornherein der Fall ist, sondern nur, wenn ein genereller Schutz der Muttertiere bzw. Jungtiere ein genügender Eingriff in den Bestand nicht mehr ermöglichen (vgl. E.6.5.1 und 6.5.2 vorstehend).

- 8.5.1. Gemäss dem wildtierbiologischen Gutachten von Prof. Dr. E._____ läuft die Brunft beim Reh in Mitteleuropa ungefähr zwischen Juli und Mitte August ab, wobei Befruchtungen bis in den Dezember hinein erfolgen. Demgegenüber dauert die Brunft beim Rothirsch ungefähr von Mitte September bis Mitte Oktober (Gutachten E._____ 2015, S. 6). Bezüglich der Folgen für den Jagdbetrieb beim Reh kommt Prof. Dr. E._____ zum Schluss, dass alle Rehgeissen, welche älter als 1 Jahr sind, während der Hochjagd und der Herbstjagd geschützt wären, da nicht zu erkennen sei, ob sie trächtig seien. Sodann wären alle männlichen und weiblichen Kitz im Geburtsjahr generell geschützt. Demzufolge könnten sowohl auf der Hochjagd wie auch der Herbstjagd nur noch Rehböcke (älter als 1 Jahr) bejagt werden (vgl. Gutachten E._____ 2015, S. 8). Bezüglich der Folgen für den Jagdbetrieb beim Rothirsch hält Prof. Dr. E._____ sodann fest, eine Bejagung von Schmaltieren und nichtführenden Hirschkühen wäre nur an wenigen Tagen vor der Brunft möglich. Während der weiteren Hochjagd und der Herbstjagd wären keine weiblichen Tiere (älter als 1 Jahr) mehr jagdbar. Der prioritäre Jagddruck würde auf den Stieren, die älter als 1 Jahr sind, lasten (vgl. Gutachten E._____ 2015, S. 11).
- 8.5.2. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, dass Prof. Dr. E._____ in seinem Gutachten die Variante, wonach der Gesetzgeber die Hochjagd bereits früher, mithin ab 1. August, ansetzen könnte, nicht berücksichtigt hat. Dass eine solche Ausdehnung der Hochjagd auch von der Initiative erfasst ist, ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen (vgl. E.7.4). Eine solche Umsetzung würde nun aber bedeuten,

dass Hirschkühe vom 1. August bis 15. September bejagt werden könnten, da sie bis dahin nicht trächtig sind. Damit ergibt sich für das weibliche Hirschwild ein erheblicher neuer Zeitraum von bis zu 45 Jagdtagen, um im Rahmen einer (zeitlich ausgedehnten) Hochjagd die notwendige Regulation vorzunehmen, sofern die Hirschkuh nicht führend ist.

In Bezug auf das Reh sollen nach vorstehend erläuterten Auslegung (vgl. E.8.4.2) Rehgeissen geschützt werden, sofern sie Junge haben. Die Trächtigkeit würde bei den Rehgeissen gemäss dieser Auslegung nicht zum Zug kommen, weshalb die Schlussfolgerung von Prof. Dr. E._____, wonach gar keine Rehgeissen mehr bejagt werden könnten, nicht zu berücksichtigen ist. Unter Einbezug einer möglichen Vorverlegung und Verlängerung der Hochjagd bedeutet dies, dass Rehgeissen vom 1. August bis 31. Oktober bejagt werden könnten, sofern sie nicht in Begleitung eines Jungen sind.

Im Übrigen geht aus der Formulierung "sind generell zu schützen" hervor, dass auch Ausnahmen zulässig sind (vgl. E.7.5.3.3 vorstehend). So wäre z.B. die Freigabe von Muttertieren und Jungtieren bei gleichzeitigem Abschuss während gewisser Zeiten der Hochjagd sowohl in Bezug auf das weibliche Hirschwild als auch in Bezug auf das Reh durchaus möglich.

- 8.5.3. Gestützt auf diese Feststellungen ist deshalb bei einer möglichen Auslegung gemäss vorstehender Erwägung 8.4.2 sowohl in Bezug auf den Hirsch als auch in Bezug auf das Reh davon auszugehen, dass mittels Anpassungen des Jagdregimes eine Bestandesregulierung während der Hochjagd grösstenteils erreicht werden könnte, und zwar sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Sollten die Vorgaben mit geeigneten Anpassungen des Jagdregimes nicht erfüllt werden können, kann der Kanton Graubünden – wie vorstehend dargelegt (vgl. E.7.5.3)

– ohne weiteres durch gezielte Regiejagd die zur Erfüllung der bundesrechtlichen Vorgaben notwendigen Abschüsse nachträglich tätigen. Unter Berücksichtigung der zulässigen Regiejagd verbleiben dem Kanton Graubünden bei einer allfälligen Annahme dieses Initiativbegehrens somit genügend Massnahmen, um die bundesrechtlichen Vorgaben erfüllen zu können.

- 8.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nicht davon ausgegangen werden kann, das Initiativbegehren Ziffer 1 widerspreche offensichtlich gegen Bundesrecht. Folglich ist die Beschwerde auch in diesem Punkt gutzuheissen.

9. Alles in allem ergibt sich, dass die Beschwerdeführer in Bezug auf die Initiativbegehren Ziffern 1 und 4 mit ihren Rügen durchzudringen vermögen, hingegen in Bezug auf das Initiativbegehren Ziffer 5 ihre Rüge abzuweisen ist. Der Grosse Rat hat damit die Initiativbegehren Ziffern 1 und 4 (mit Bezug auf den Rothirsch) zu Unrecht für ungültig erklärt. Die Beschwerde ist folglich teilweise gutzuheissen, soweit auf diese eingetreten werden kann (vgl. E.1.2 vorstehend), die Gültigkeit der Initiativbegehren Ziffern 1 und 4 (in Bezug auf den Rothirsch) ist festzustellen und die Angelegenheit zur weiteren Behandlung an den Grossen Rat zurückzuweisen.

- 10.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden beide Parteien kostenpflichtig. Aufgrund dessen, dass die Beschwerde betreffend zwei von drei streitgegenständlichen Initiativbegehren gutzuheissen ist, rechtfertigt es sich dem grösstenteils unterliegenden Grossen Rat die Kosten im Umfang von 2/3 und den Beschwerdeführer im Umfang von 1/3 anzulasten (Art. 73 VRG). Die Kosten zulasten der Beschwerdeführer sind diesen gestützt auf Art. 72 Abs. 2 sowie Art. 73 Abs. 2 VRG zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung aufzuerlegen. Das Verwaltungs-

gericht erachtet dabei ermessensweise eine Staatsgebühr von Fr. 1'000.-- als gerechtfertigt und angemessen.

- 10.2. Zudem hat der Grosse Rat die grösstenteils obsiegenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer für das vorliegende Verfahren gemäss obigem Verteilungsschlüssel aussergerichtlich zu entschädigen (Art. 78 Abs. 1 VRG). Der Instruktionsrichter hat den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 22. Juni 2017 aufgefordert, seine Honorarnote einzureichen. Da dieser in der Folge keine Honorarnote eingereicht hat, hat das Gericht eine Parteientschädigung nach Ermessen festzulegen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer trotz Vorkenntnisse in der Materie (Vertretung im Verfahren V 15 5 betr. Sonderjagdinitiative) zwei neue Gutachten lesen, die Erkenntnisse auf drei ungültige bzw. teilungültige Initiativbegehren anwenden und zwei Rechtsschriften verfassen musste. Vor diesem Hintergrund erachtet das Verwaltungsgericht eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 6'000.-- zzgl. MWST von 8% (sämtliche Leistungen wurden vor dem 1. Januar 2018 erbracht) bei vollständigem Obsiegen für angemessen. Gemäss dem Ausgang dieses Verfahrens hat der Grosse Rat den Beschwerdeführern für das vorliegende Beschwerdeverfahren somit eine reduzierte aussergerichtliche Parteientschädigung im Umfang von $\frac{2}{3}$ von Fr. 6'000.--, somit Fr. 4'000.-- zzgl. MWST von 8%, zu bezahlen. Demgegenüber wird Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen 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 im Umfang seines Obsiegens keine Parteientschädigung zusteht.

Demnach erkennt das Gericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die Gültigkeit der Initiativbegehren Ziffern 1 und 4 wird festgestellt und die Angelegenheit zur weiteren Behandlung an den Grossen Rat zurückgewiesen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend
 - aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'000.--
 - und den Kanzleiauslagen von Fr. 842.--
 - zusammen Fr. 1'842.--=====

gehen im Umfang von 2/3 zulasten des Grossen Rates und im Umfang von 1/3 zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zulasten von A._____, B._____, C._____, sowie D._____. Die Verfahrensparteien haben die ihnen auferlegten Verfahrenskosten innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. Der Grosse Rat hat den Beschwerdeführern eine reduzierte aussergerichtliche Parteientschädigung im Betrag von pauschal Fr. 4'000.-- zzgl. 8% MWST zu bezahlen.

4. [Rechtsmittelbelehrung]

5. [Mitteilungen]