

# Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

---

11. September 2018

## **Nr. 2018-503 R-362-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur kantonalen Volksinitiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren im Kanton Uri»**

### **I. Zusammenfassung**

*Am 16. August 2017 reichte ein Initiativkomitee 3'188 Unterschriften für eine kantonale Volksinitiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren im Kanton Uri» ein. Die Initiative verlangt den Erlass von Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestands. Weiter möchte sie die Einfuhr und die Freilassung von Grossraubtieren sowie die Förderung des Grossraubtierbestands verbieten.*

*Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat den Initiativtext einer unverbindlichen Vorprüfung unterzogen und kommt zum Schluss, dass die absolut formulierten Verbote der Einfuhr und der Freilassung nicht mit dem Bundesrecht vereinbar sind. Die weiteren Aspekte beurteilt das BJ im Sinne des Günstigkeitsprinzips als mit höherrangigem Recht vereinbar.*

*Der Titel der Initiative bezieht sich auf die Regulierung. Eine Priorisierung der Anliegen geht aus dem Wortlaut der Initiative nicht hervor. Es darf angenommen werden, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen alleine unterbreitet worden wäre. Denn dieser bildet im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung auch für sich allein ein sinnvolles Ganzes. Die ungültigen Aspekte der Initiative betreffen somit nicht den Kern des Anliegens der Initianten. Die Initiative ist in der Konsequenz nicht als ganz ungültig, sondern lediglich als teilweise ungültig zu betrachten. Damit unterliegt der gültige Teil der Initiative der Volksabstimmung.*

*Selbst wenn die kantonale Volksinitiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren im Kanton Uri» für vollständig gültig erklärt und an der Urne angenommen würde, ändert sich in der Praxis nichts. Einerseits sind die Forderungen der Initianten bereits durch die geltende Gesetzgebung erfüllt. Andererseits lässt die Bundesgesetzgebung den Kantonen keinen Spielraum, um eine eigene Grossraubtierpolitik zu betreiben. Die Möglichkeit für eine kantonale Regelung ist äusserst klein. Schliesslich sind in Zukunft mit der Revision der eidgenössischen Jagdgesetzgebung gewisse Erleichterungen bezüglich der Regulierung von Grossraubtieren zu erwarten. Aus diesem Grund ist die Initiative aus inhaltlichen Gründen abzulehnen.*

*Der Regierungsrat schätzt die Wirkungen, die die Annahme der vorliegenden Volksinitiative hätte, we-*

*gen des engen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums der Kantone auf diesem Gebiet, als marginal ein. Hinzu kommt, dass die Initiative teilweise für ungültig erklärt werden muss. Dieses Ergebnis befriedigt aus politischer und direktdemokratischer Sicht nicht. Immerhin haben 11 Prozent der stimmberechtigten Urnerinnen und Urner die Initiative unterzeichnet. Deshalb möchte der Regierungsrat der Initiative einen direkten Gegenvorschlag gegenüberstellen. Der Kanton Uri soll dem Bund eine Standesinitiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren» einreichen. Mit diesem Vorgehen wird gewährleistet, dass die Urner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sich umfassend zum Thema im Sinne des Volksbegehrens äussern können. Bei Annahme wird das Anliegen auf die tonangebende Staatsebene gebracht. Die Schwachpunkte der Initiative können beseitigt werden.*

## Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i> .....	1
II.	Ausführlicher Bericht .....	4
1.	Formelles.....	4
1.1.	Einreichung und Wortlaut der Initiative .....	4
1.2.	Begründung der Initiative .....	4
1.3.	Zustandekommen der Initiative .....	5
1.4.	Behandlungsfrist .....	5
2.	Gültigkeit der Initiative .....	5
2.1.	Allgemeines.....	5
2.2.	Einheit der Form und der Materie .....	5
2.3.	Durchführbarkeit.....	6
2.4.	Die Initiative im Lichte des übergeordneten Rechts .....	6
2.4.1.	Gutachten des BJ.....	7
2.4.2.	Gutachten von Prof. Dr. iur. Rainer Schumacher .....	10
2.4.3.	Würdigung der beiden Gutachten .....	12
2.4.4.	Frage der Ungültigkeit oder Teilungültigkeit der Initiative .....	13
3.	Materielle Beurteilung der Initiative .....	14
3.1.	Vorbemerkung .....	14
3.2.	Materielle Beurteilung der einzelnen Forderungen.....	14
3.2.1.	Schutz vor Grossraubtieren.....	14
3.2.2.	Beschränkung und Regulierung des Bestands .....	16
3.2.3.	Verbot der Einfuhr .....	16
3.2.4.	Verbot der Freilassung .....	16
3.2.5.	Verbot der Förderung des Grossraubtierbestands .....	17
3.3.	Revision Jagdgesetzgebung.....	17
3.4.	Schlussfolgerungen .....	17
4.	Gegenvorschlag.....	18
III.	Antrag .....	19

## II. Ausführlicher Bericht

### 1. Formelles

#### 1.1. Einreichung und Wortlaut der Initiative

Am 16. August 2017 reichte ein Initiativkomitee, vertreten durch Co-Präsident Christian Arnold, Seedorf, die Volksinitiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren im Kanton Uri» ein.

Das Initiativbegehren verlangt eine Änderung der Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101), und zwar:

«Artikel 49 Absatz 2 (neu)

Der Kanton erlässt Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestandes. Die Einfuhr und die Freilassung von Grossraubtieren sowie die Förderung des Grossraubtierbestandes ist verboten.»

#### 1.2. Begründung der Initiative

Die Initianten begründen das Volksbegehren wie folgt:

##### «Warum eine Volksinitiative?»

Die Auswirkungen, welche Grossraubtiere auf die Nutztierhaltung und den Wildbestand haben, sind im Verlaufe des letzten Jahres immer einschneidender geworden.

Insbesondere die Wolfsrisse in den letzten zwei Jahren haben auf den Urner Alpen zu massiven Problemen und kostspieligen Mehraufwendungen geführt. Regelmässige Wild- und Schafrisse verunsichern und machen Angst. Trotz kostspieliger Herdenschutzmassnahmen und neuen Auflagen wird das Problem immer grösser. Unsere Alpen sind nicht überall geschaffen, um Nutztiere einzuzäunen, zu bewachen und zu betreuen. Teilweise aus geografischen, teilweise aus finanziellen Gründen.

Der Luchs hat grossen Einfluss auf seine Hauptbeutetiere Gämse und Reh und hat diese in vielen Regionen des Kantons sehr stark dezimiert. Die Bewirtschaftung und Regulation des Luchsbestandes wird somit zwingend notwendig für die Gewährleistung eines tragbaren Einflusses auf seine Beutetiere.

Die Folgen der Ausbreitung von Grossraubtieren und die Schäden für die Berglandwirtschaft, die Jagd und für den Tourismus sind viel grösser, als man annimmt. Dies zeigen Beispiele aus Deutschland und Frankreich, wo die grasbasierte freie Weidehaltung wegen den Problemen mit Grossraubtieren praktisch zum Erliegen kommt.

##### Was will die Initiative?

Die Initiative will die Urner Verfassung so ergänzen, dass der Staat Vorschriften zum Schutz vor

Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestandes vorsieht. Es versteht sich von selbst, dass die zu erlassenden Bestimmungen an die durch höherrangiges Recht und insbesondere durch Bundesrecht gesetzten Grenzen gebunden sind. In jedem Fall wird aber verlangt, dass die Einfuhr, das Freilassen und die Förderung von Grossraubtieren explizit verboten wird.

Mit der Initiative wird unterstrichen, dass im Kanton Uri schadenstiftende Grossraubtiere unerwünscht sind. Der Kanton soll sämtliche ihm rechtlich zur Verfügung stehenden Mittel ergreifen, um solche Tiere unschädlich zu machen.

Mit der Initiative nimmt das Urner Volk das Problem der Weiterausbreitung von Grossraubtieren selbst in die Hand, denn die Probleme um das Grossraubwild sollen dort gelöst werden wo sie bestehen.»

### **1.3. Zustandekommen der Initiative**

Am 22. August 2017 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative mit 3'188 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist.

### **1.4. Behandlungsfrist**

Kantonale Volksinitiativen sind spätestens anderthalb Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 28 Abs. 3 Verfassung des Kantons Uri). Die kantonale Volksinitiative wurde am 16. August 2017 eingereicht. Die Behandlungsfrist läuft damit am 16. Februar 2019 ab.

## **2. Gültigkeit der Initiative**

### **2.1. Allgemeines**

Ist ein kantonales Volksbegehren zustande gekommen, so wird es nach Artikel 68 Absatz 1 des Gesetzes vom 21. Oktober 1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) vom Regierungsrat dem Landrat weitergeleitet mit einer Botschaft, die sich darüber auszusprechen hat, ob das Begehren ganz oder teilweise ungültig sei, namentlich ob es übergeordnetes Recht verletze, inhaltlich zu unbestimmt oder aus tatsächlichen Gründen unmöglich sei. Die Botschaft kann sachbezogene Erwägungen und Anträge enthalten.

Der Landrat entscheidet über die Gültigkeit des Volksbegehrens. Sein Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen (Art. 68 Abs. 1 letzter Satz WAVG).

Ist das Volksbegehren nicht zustande gekommen oder ungültig, so wird ihm keine weitere Folge gegeben (Art. 68 Abs. 3 WAVG).

### **2.2. Einheit der Form und der Materie**

Kantonale Initiativen können gemäss Artikel 69 WAVG - abgesehen von Begehren um Abberufung einer Behörde und um Totalrevision der Verfassung des Kantons Uri - in einer allgemeinen Anregung

oder in einem ausgearbeiteten Entwurf bestehen. Sie haben die Einheit der Materie und der Form zu wahren, ansonsten werden sie vom Landrat ungültig erklärt.

Gemäss Artikel 69 Absatz 3 WAVG ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die vorliegende Initiative betrifft offensichtlich nur einen bestimmten Sachbereich. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich entweder in der Form einer allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist (Art. 69 Abs. 4 WAVG). Die zu beurteilende Initiative wurde als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht. Damit ist auch die Einheit der Form gewahrt.

### **2.3. Durchführbarkeit**

Eine Initiative darf weder inhaltlich zu unbestimmt, noch aus tatsächlichen Gründen unmöglich sein. Es muss klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, sodass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen (BGE 139 I 292 E. 5.8). Gegenstand und Ziel des Begehrens sind klar formuliert und gehen aus dem Initiativtext hervor. Das Begehren ist somit genügend bestimmt und auch tatsächlich möglich. Eine Umsetzung der Initiative ist grundsätzlich möglich, wenn auch der Spielraum für den Kanton als sehr klein bezeichnet werden muss (vgl. nachfolgend Punkt 2.4.). Ein allfälliger Widerspruch zu übergeordnetem Recht, der den Vollzug der Initiative verhindern würde, ist unter der nächsten Gültigkeitsvoraussetzung zu erörtern.

### **2.4. Die Initiative im Lichte des übergeordneten Rechts**

Das Initiativrecht des Volks ist rechtlich nicht unbeschränkt. Eine Initiative muss, um gültig zu sein, neben den formellen auch bestimmten materiellen Anforderungen genügen. Gemäss Artikel 52 Absatz 2 Bundesverfassung (BV; SR 101) werden Kantonsverfassungen durch den Bund gewährleistet, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. Die Gewährleistung wird durch die Bundesversammlung (Art. 172 Abs. 2 BV) erteilt. Dabei handelt es sich um eine Rechtskontrolle, die nur verweigert wird, wenn eine eindeutige Bundesrechtswidrigkeit festgestellt worden ist. Die Bundesversammlung pflegt eine grosszügige Gewährleistungspraxis: Eine Gewährleistung wird nur verweigert, wenn «sich eine kantonale Verfassungsnorm jeder bundesrechtskonformen Auslegung entzieht» (BBI 2014, 9102). Das Bundesgericht wendet ebenfalls einen initiativfreundlichen Beurteilungsmassstab an. Eine Initiative sei nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten sei schliesslich jene zu wählen, unter denen die Initiative wenn immer möglich gültig erscheint (BGE 139 I 292 E. 5.7).

Im Januar 2017 wurde im Kanton Wallis die kantonale Volksinitiative «Für einen Kanton Wallis ohne Grossraubtiere» eingereicht. Die Initiative verlangt die Einfügung eines neuen Artikels in die Kantonsverfassung mit folgendem Wortlaut:

## «Art. 14<sup>bis</sup> (neu)

Der Staat erlässt Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestandes, insbesondere ist die Einfuhr und die Freilassung von Grossraubtieren sowie die Förderung des Grossraubtierbestandes verboten.»

Es kann festgestellt werden, dass sich die Walliser Initiative im Wortlaut nur marginal von der eingereichten Volksinitiative im Kanton Uri unterscheidet. Die Forderungen der Urner und der Walliser Initiative sind exakt die gleichen.

Der Parlamentsdienst des Grossen Rats des Kanton Wallis hat das Bundesamt für Justiz (BJ) um eine unverbindliche Vorprüfung der kantonalen Initiative gebeten. Diese Prüfung präjudiziert weder den Entscheid des Bundesrats noch den Entscheid der Bundesversammlung. Das BJ kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass die eingereichte Initiative teilweise nicht mit dem Bundesrecht vereinbar ist.

Die Sicherheitsdirektion hat dem Initiativkomitee das Gutachten des BJ vorgestellt und zur Stellungnahme eingeladen. Von dieser Möglichkeit haben die Initianten Gebrauch gemacht und ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Rainer Schumacher eingereicht. Dieses Gutachten kommt zum Schluss, dass die eingereichte Initiative weder ganz noch teilweise bundesrechtswidrig ist.

### **2.4.1. Gutachten des BJ**

#### **A. Allgemeines**

Der Begriff «Grossraubtiere» wird zwar im Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz [JSG]; SR 922.0) und in der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung [JSV]; SR 922.01) verwendet, jedoch nicht näher definiert. Den Erläuterungen zur JSV-Revision vom 6. November 2013 lässt sich jedoch entnehmen, dass unter dem Begriff Grossraubtiere Luchs, Bär und Wolf zu verstehen sind.

#### **B. Konkrete Prüfung**

Die eingereichte Volksinitiative verpflichtet den Kanton, verschiedene Vorschriften zu erlassen. Das BJ hat die einzelnen Teilbereiche differenziert betrachtet:

##### **a) Schutz vor Grossraubtieren**

Gemäss Artikel 12 Absatz 1 JSG treffen die Kantone Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden. Gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung können sie jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anordnen oder erlauben. Die im Initiativtext verlangten Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren, bewegen sich im Rahmen von Artikel 12 JSG.

Das BJ kommt zum Schluss, dass die Initiative in dieser Hinsicht mit dem Bundesrecht vereinbar ist.

## **b) Beschränkung und Regulierung des Bestands**

Die Voraussetzungen zum Abschuss eines einzelnen, schadenstiftenden Wolfs sind in Artikel 9<sup>bis</sup> JSV geregelt. Zur Regulierung des Bestands von Wölfen besteht ebenfalls eine Spezialvorschrift (Art. 4<sup>bis</sup> JSV). Beide Bestimmungen sind unmittelbar anwendbar. Die Kantone können zwar die zumutbaren Schutzmassnahmen im Sinne von Artikel 9<sup>bis</sup> JSV präzisieren sowie weitere Herdenschutzmassnahmen im Sinne von Artikel 10<sup>ter</sup> Absatz 2 JSV vorschlagen. Hervorzuheben ist jedoch, dass wegen der unmittelbaren Anwendbarkeit der Bestimmungen zum Wolf der Spielraum für kantonale Regelungen sehr gering bleibt. Hinzu kommt, dass die Kantone gemäss Bundesgericht nur befugt sind, solche Vorschriften zu erlassen, die nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 139 I 242 E. 3.2).

Die Verpflichtung des Kantons, Vorschriften zur Beschränkung und Regulierung des Bestands von Grossraubtieren zu erlassen, widerspricht als solche noch nicht dem Bundesrecht. Das BJ weist jedoch darauf hin, dass beim Erlass der Ausführungsbestimmungen höchste Sorgfalt anzuwenden sei, um deren Bundesrechtskonformität - namentlich die Vereinbarkeit mit «Sinn und Geist» des Bundesrechts - sicherzustellen.

## **c) Verbot der Einfuhr**

Für die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren geschützter Arten ist eine Bewilligung des Bunds erforderlich (Art. 9 Abs. 1 Bst. a JSG). Eine Zustimmung der Kantone ist nicht vorgesehen.

Die kantonale Volksinitiative beabsichtigt ein Verbot der Einfuhr von Grossraubtieren. Es ist davon auszugehen, dass die Einfuhr in den Kanton und nicht in die Schweiz gemeint ist.

Gemäss BJ ist es zweifelhaft, ob die Bestimmung mit Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a JSG vereinbar ist. Dies kann jedoch offenbleiben, da das absolut formulierte Verbot einen Verstoss gegen das Binnenmarktgesetz (BGBM; SR 943.02) darstelle, wenn ein Grossraubtier als Ware gehandelt respektive verkauft werde. Sind das Inverkehrbringen und Verwenden einer Ware im Kanton des Anbieters zulässig, so darf diese Ware auf dem gesamten Gebiet der Schweiz in Verkehr gebracht werden (Art. 2 Abs. 3 BGBM). Beschränkungen dieses freien Zugangs zum Markt können gemäss BJ lediglich in von Artikel 3 BGBM bestimmten Fällen erfolgen: Sie müssen gleichermassen auch für ortsansässige Personen gelten, zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich und verhältnismässig sein. Beispielhaft werden der Schutz von Mensch, Tier und Pflanzen sowie der Schutz der natürlichen Umwelt genannt. Das BJ kommt jedoch zum Schluss, dass ein generelles Einfuhrverbot von Grossraubtieren nicht als verhältnismässiges, unerlässliches Verbot zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen gewertet werden kann, da von der blossen Einfuhr (und nicht etwa der Freilassung, vgl. dazu nachfolgend Bst. d) keine Gefahr ausgeht.

Es gibt keine Hinweise, dass der Wortlaut Ausnahmen gemäss Bundesrecht zulassen würde, womit das BJ zum Schluss gelangt, dass die Bestimmung mit dem Bundesrecht nicht vereinbar ist.



#### **d) Verbot der Freilassung**

Der Begriff der Freilassung wird im Initiativtext nicht näher definiert. Es wird jedoch angenommen, dass damit die Aussetzung im Sinne des JSG gemeint ist.

Wer Tiere geschützter Arten aussetzen will, braucht gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b JSG eine Bewilligung des Bunds. Die Bewilligungsvoraussetzungen für die Aussetzung werden in Artikel 8 Absatz 1 JSV konkretisiert. Insbesondere ist die Zustimmung der Kantone erforderlich. Unter den gleichen Voraussetzungen kann das Bundesamt für Umwelt (BAFU) bewilligen, dass Tiere geschützter Arten, die in der Schweiz bereits vorkommen und in ihrem Bestand bedroht sind, ausgesetzt werden (Art. 8 Abs. 2 JSG).

Gemäss BJ ist es fraglich, ob eine in der Kantonsverfassung verankerte, pauschale Verweigerung der Zustimmung mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Artikel 8 JSV sei im Lichte des systematisch übergeordneten Artikel 9 JSG auszulegen. Gemäss Artikel 9 JSG wird dem Bund auf Gesetzesstufe die Kompetenz zur Bewilligungserteilung für das Aussetzen geschützter Tiere übertragen. Die Zustimmung der Kantone ist hingegen erst auf Verordnungsstufe vorgesehen. Sinn und Zweck von Artikel 9 JSG verlangen vom Kanton eine individuelle Prüfung jedes Bewilligungsgesuchs. Daraus schliesst das BJ, dass eine generelle Verbotsvorschrift, die eine Zustimmung von vornherein ausschliesst, problematisch ist. Dies wäre umso mehr der Fall, sollte das Verbot ausnahmslos gelten. Ein Verbot mit Ausnahmeverbehalt wäre gemäss BJ hingegen grundsätzlich bundesrechtskonform.

Wie bereits im Zusammenhang mit dem Einfuhrverbot festgestellt, lassen sich aus dem Wortlaut der Initiative jedoch keine Ausnahmemöglichkeiten ableiten. Das BJ kommt daher zum Schluss, dass die Bestimmung nicht mit dem Bundesrecht vereinbar ist.

#### **e) Verbot der Förderung des Bestands**

Der Begriff der Förderung wird in der Initiative nicht weiter definiert. Darunter können sowohl finanzielle Förderung in Form von Finanzhilfen als auch sonstige Massnahmen, wie z. B. die Beratung, verstanden werden. Es ist auf Gesetzesstufe keine direkte Förderung von Grossraubtieren durch den Bund vorgesehen. Das Verbot von direkten Förderungen des Grossraubtierbestands (denkbar wäre zum Beispiel zu verbieten, gezielt Wölfe auszusetzen, damit sie sich vermehren oder die Lebensumstände für die Wölfe zu verbessern, indem Unterschlüpfte gebaut oder die Wölfe gefüttert werden) wäre somit mit dem Bundesrecht vereinbar.

Der Bund ist verpflichtet, Massnahmen der Kantone zur Verhütung von Wildschaden, der durch Grossraubtiere an Nutztieren verursacht wird, zu fördern und zu koordinieren (Art. 12 Abs. 5 JSG). In der Praxis stehen Herdenschutzmassnahmen im Vordergrund. Diese können unter Umständen als indirekte Förderung von Grossraubtieren betrachtet werden, da es Ziel der Massnahmen ist, das Konfliktpotenzial zu verringern und in der Bevölkerung die Akzeptanz für Grossraubtiere zu stärken (BBl 2012, 2276 f.).

Es ist fraglich, wie die vorliegende Bestimmung des Initiativtexts ausgelegt werden soll. Bestehen verschiedene Auslegungsmöglichkeiten, ist in Anwendung des Günstigkeitsprinzips diejenige zu wählen,

bei der die kantonale Volksinitiative als mit Bundesrecht vereinbar betrachtet werden kann (vgl. oben Ziff. 2.4.). Eine extensive Auslegung in dem Sinne, dass die Initiative sämtliche Schutzmassnahmen zu verbieten beabsichtige und somit den Vollzug von Förderungsmaßnahmen des Bundes untersagen solle, liegt nicht nahe. Solche würden nämlich im Widerspruch zum ersten Teil der Initiative stehen, wonach die Kantone gerade verpflichtet werden, Bestimmungen zum Schutz vor Grossraubtieren zu erlassen. Dem Günstigkeitsprinzip folgend kann auf die engere Auslegung abgestellt werden, wonach nur die direkte Förderung von Grossraubtieren gemeint ist.

Das BJ kommt zum Schluss, dass der Initiativtext eine mit dem Bundesrecht vereinbare Auslegung zulässt. Die Bundesrechtskonformität der Bestimmungen zum Verbot der Förderung des Grossraubtierbestands kann somit bejaht werden. Auch hier weist das BJ darauf hin, dass beim Erlass der Ausführungsbestimmungen der beschriebene enge Spielraum zu berücksichtigen ist.

### **C. Fazit**

Der Initiativtext sieht vor, dass der Kanton Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestands erlässt. Das BJ kommt zum Schluss, dass dies im Sinne des Günstigkeitsprinzips mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Die absolut formulierten Verbote der Einfuhr und Freilassung sind gemäss BJ hingegen mit dem Bundesrecht nicht vereinbar.

## **2.4.2. Gutachten von Prof. Dr. iur. Rainer Schumacher**

### **A. Allgemeines**

Prof. Dr. iur. Rainer Schumacher (nachfolgend Gutachter) überprüfte gemäss Vorbemerkungen im Gutachten die Normen zum Schutz der Grossraubtiere vor allem bezüglich ihrer systematischen Kompatibilität mit der Bundesverfassung und mit den in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) verankerten Menschenrechten, sofern und soweit solche als Grundrechte in die Bundesverfassung überführt worden sind. Dabei fokussiert sich der Gutachter insbesondere auf das Recht auf Leben, das Recht auf persönliche Freiheit - insbesondere auf die körperliche und geistige Unversehrtheit und die Bewegungsfreiheit - sowie die Eigentumsgarantie.

Er stellt zudem grundsätzlich fest, dass Grossraubtiere für Menschen und Tiere sehr gefährlich sind. Die Rechtsordnung soll Mensch und Tier vor Grossraubtieren schützen, was bundesverfassungskonform sei. Diese Rechte geniessen den Vorrang aller Normen des Bundesrechts, auch vor dem übrigen Inhalt der Bundesverfassung.

Der Gutachter führt aus, dass jeder Kanton innerhalb der bundesrechtlichen Schranken souverän sei. Jeder Kanton besitze insbesondere die Verfassungshoheit. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung seien die Kantone für den Schutz der Bevölkerung vor Grossraubtieren berechtigt und verpflichtet.

Es wird zudem festgestellt, dass das Jagdrecht des Bundes elementare Grundrechte (Menschenrechte) der Bundesverfassung verletze, so die Garantie der physischen und psychischen Unversehrtheit jeden menschlichen Lebens und die Eigentumsgarantie. Der Bund besitze keine ausschliessliche Kom-

petenz zum Bevölkerungsschutz. Dem Bund fehle auch jegliche Kompetenz zur Förderung einzelner, geschützter Grossraubtiere. Der Gutachter kommt zum Schluss, dass das Jagdrecht des Bundes teilweise verfassungswidrig sei. Um das Lebensrecht der Bevölkerung und deren Eigentumsrechte zu schmälern oder gar aufzuheben, würden die Voraussetzungen gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) fehlen.

## **B. Konkrete Prüfung**

### **a) Schutz vor Grossraubtieren**

Der Gutachter teilt das Ergebnis der unverbindlichen Vorprüfung durch das BJ, jedoch nicht die Begründung.

### **b) Beschränkung und Regulierung des Bestands**

Der Gutachter teilt das Ergebnis der unverbindlichen Vorprüfung durch das BJ, jedoch nicht die Begründung.

### **c) Verbot der Einfuhr**

Der Gutachter teilt das Ergebnis der unverbindlichen Vorprüfung durch das BJ nicht und begründet dies wie folgt:

- Das Jagdrecht sei von der Wirtschaftsfreiheit und damit auch von den Regeln des Binnenmarktgesetzes ausgenommen.
- Grossraubtiere würden kaum je als Handelsware vermarktet.
- Sobald ein Grossraubtier mit menschlicher Hilfe die Kantonsgrenze überquere, bestehe eine Gefährdung der Bevölkerung. Auch wenn eine blosser Durchfuhr beabsichtigt sei, könne es zu einer Freilassung kommen (z. B. zufolge eines Verkehrsunfalls oder zufolge einer von Tierfanatikern gewaltsam erzwungenen Freilassung). In jedem Fall seien die Begleitpersonen gefährdet.
- Schliesslich müssten in einer einzelnen Verfassungsbestimmung noch nicht alle Details geregelt werden.

### **d) Verbot der Freilassung**

Der Gutachter teilt das Ergebnis der unverbindlichen Vorprüfung durch das BJ nicht und begründet dies wie folgt:

Mit einem Verbot der Freilassung von Grossraubtieren soll der Kanton nur den verfassungsrechtlichen Auftrag zum effizienten Bevölkerungsschutz (Art. 57 BV) erfüllen. Dies könne nicht bundesrechtswidrig sein. Hingegen sei die Auffassung des BJ, der Bund könne Grossraubtiere überall in der Schweiz freilassen, verfassungswidrig und unbeachtlich. Zur Förderung von Grossraubtieren mittels Freilassung besitze der Bund ohnehin keinen verfassungsrechtlichen Auftrag und damit auch keine Einzelmächtigung zur Gesetzgebung zwecks Förderung der Grossraubtiere innerhalb der Grenzen der Schweiz.

### e) Verbot der Förderung des Bestands

Der Gutachter äussert sich nicht zu diesem Aspekt der Initiative.

### C. Fazit

Der Gutachter kommt zum Schluss, dass die vorgeschlagene Änderung der Kantonsverfassung weder ganz noch teilweise bundesrechtswidrig ist. Die Initiative sei vollumfänglich gültig zu erklären und dem Volk zu unterbreiten.

#### 2.4.3. Würdigung der beiden Gutachten

Das BJ und der Gutachter kommen in zwei Teilbereichen der Initiative zu unterschiedlichen Ergebnissen, nämlich:

- Das Verbot der Einfuhr: Der Gutachter führt aus, dass ein Verbot der Einfuhr von Grossraubtieren nicht dem Binnenmarktgesetz unterstellt werden dürfe und ein Verbot schliesslich dem Schutz der Bevölkerung diene. Das BJ hingegen erachtet ein generelles Einfuhrverbot von Grossraubtieren als nicht verhältnismässig, und zwar, weil von der Einfuhr alleine keine Gefahr ausgeht.
- Das Verbot der Freilassung: Der Gutachter begründet die Vereinbarkeit mit Bundesrecht mit dem verfassungsmässigen Auftrag der Kantone, für den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. Das BJ kommt hingegen zum Schluss, dass ein generelles Verbot ohne Ausnahmemöglichkeit mit dem Bundesrecht nicht vereinbar ist.

Der Gutachter stützt seine Argumentation im Wesentlichen auf Artikel 57 BV, der Bund und Kantone verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit insbesondere für den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. Der Gutachter geht davon aus, dass von Grossraubtieren eine grundsätzliche Gefahr für die Bevölkerung ausgeht und durch die Einfuhr von Grossraubwild die Gefahr für die Bevölkerung noch grösser wird. In Bezug auf die Freilassung von Grossraubtieren habe der Kanton seinen verfassungsmässigen Auftrag (Schutz der Bevölkerung) zu erfüllen.

Aus dem Wortlaut der Initiative aber auch in der Begründung der Initianten geht jedoch nirgends hervor, dass das Anliegen auf den Schutz der Bevölkerung abzielt. Es wird auch nicht behauptet, dass Grossraubtiere eine grosse Gefahr für die Bevölkerung darstellen, der mit Hilfe der Initiative begegnet werden soll. Das Anliegen der Initianten betrifft vielmehr die Auswirkungen, die Grossraubtiere auf die Nutztierhaltung und den Wildbestand haben. Es sind die Schafsrisse durch den Wolf, die verunsichern und Angst machen, die Schwierigkeiten mit den Herdenschutzmassnahmen auf den Alpen, der (negative) Einfluss des Luchses auf seine Hauptbeutetiere Gämse und Reh oder allgemein die Schäden für die Berglandschaft, die Jagd und auch den Tourismus.

Aufgrund der Ausführungen kann die Argumentation des Gutachters nicht überzeugen und trifft ins Leere. Die Vorprüfung des BJ hingegen ist schlüssig, widerspruchsfrei und nachvollziehbar.

In Bezug auf die Frage der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht ist folglich der Argumentation des BJ vollumfänglich zu folgen. Dies bedeutet, dass die Forderungen der Initiative in Bezug auf zu erlassende Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestands sowie das Verbot der Förderung des Grossraubtierbestands mit dem Bundesrecht vereinbar sind. Die absolut formulierten Verbote der Einfuhr und der Freilassung von Grossraubtieren hingegen verstossen gegen Bundesrecht.

#### **2.4.4. Frage der Ungültigkeit oder Teilungültigkeit der Initiative**

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, dass nur die mangelhaften Passagen einer Initiative für ungültig erklärt werden. Das restliche Begehren soll im Übrigen als gültig betrachtet und zur Abstimmung gebracht werden, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt. Es gilt, den wesentlichen Gehalt der Initiative zu bewahren (BGE 139 I 292 E. 7.2.3). Ausgangspunkt für die Prüfung bildet in erster Linie der Wortlaut der Initiative selbst. Gemäss Bundesgericht darf auch die Begründung - insbesondere wie sie auf dem Unterschriftenbogen vermerkt ist - beigezogen werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unentbehrlich ist (BGE 139 I 292 E. 7.2.1.; bestätigt in BGE 141 I 186 E. 5.3).

Gemäss Titel der Volksinitiative hat diese die Regulierung von Grossraubtieren im Visier. Um dies zu erreichen, wird der Kanton beauftragt, Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren sowie zur Beschränkung und Regulierung des Bestands zu erlassen. Konkret wird es erst im zweiten Satz: Geradezu beispielhaft wird angeführt, dass die Einfuhr und die Freilassung von Grossraubtieren sowie die Förderung des Bestands verboten werden sollen.

Wie bereits ausgeführt, hat der Titel der Initiative die Regulierung im Fokus. Für eine Regulierung von Grossraubtieren ist es nicht von Bedeutung, ob diese Tiere eingeführt oder freigelassen worden sind. Entscheidend ist, dass sich schadenstiftende Grossraubtiere im Kanton Uri aufhalten und die Nutztierhaltung und den Wildtierbestand (negativ) beeinflussen können. Ein Verbot der Einfuhr und der Freilassung von Grossraubtieren hat vor diesem Hintergrund eindeutig untergeordnete Bedeutung.

Der Begründung der Initiative lässt sich entnehmen, dass schadenstiftende Grossraubtiere mit allen möglichen Mitteln unschädlich gemacht werden sollen. Das Urner Volk soll das Problem der Weiterausbreitung von Grossraubtieren selber in die Hand nehmen. Auch diese Ausführungen machen deutlich, dass die Regulierung von Grossraubtieren das Kernanliegen der Initianten darstellt. Wie die Tiere letztlich in den Kanton Uri gekommen sind, spielt nicht die entscheidende Rolle.

Die gültigen Aspekte der Initiative verlangen Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestands. Zudem ist die Förderung des Grossraubtierbestands zu verbieten. Nach dem Gesagten kann mit guten Recht angenommen werden, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Denn dieser bildet im Sinne des Kernanliegens auch für sich allein ein sinnvolles Ganzes.

Damit erweist sich die Bedeutung des verbleibenden gültigen Teils der Initiative als nicht derart untergeordnet, dass die Initiative ihres wesentlichen Gehalts beraubt würde. Der gültige Teil entspricht sowohl dem Titel als auch der übrigen Stossrichtung der Initiative. Aus diesem Grund ist die Initiative nicht als ganz ungültig, sondern als teilweise ungültig zu betrachten.

### **3. Materielle Beurteilung der Initiative**

#### **3.1. Vorbemerkung**

Mit der nachfolgenden inhaltlichen Stellungnahme zur Initiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren im Kanton Uri» soll aufgezeigt werden, dass die Initiative aus inhaltlichen Gründen abzulehnen ist.

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen bzw. gewisse Punkte der aktuellen Revision der eidgenössischen Jagdgesetzgebung decken einerseits alle Forderungen der Initiative ab, oder lassen andererseits gar keinen Spielraum für kantonale Regelungen.

#### **3.2. Materielle Beurteilung der einzelnen Forderungen**

##### **3.2.1. Schutz vor Grossraubtieren**

Artikel 12 Absatz 1 JSG verpflichtet die Kantone bereits heute, Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden zu treffen. Dies betrifft auch Massnahmen gegen geschützte Tierarten wie Wolf, Bär oder Luchs.

Der Schutz vor Grossraubtieren kann einerseits mit Herdenschutz erfolgen. Andererseits können einzelne schadenstiftende Grossraubtiere erlegt bzw. schadenstiftende Grossraubtierbestände reguliert werden.

Zum Schutz der Bevölkerung informieren die Kantone über das Vorkommen von Wölfen, über deren Lebensweise und über das richtige Verhalten bei einer Begegnung mit Wölfen (Art. 14 Abs. 1 JSG).

#### **A. Herdenschutz**

Der Herdenschutz ist freiwillig. Der Tierhalter entscheidet, ob er Massnahmen zum Schutz seiner Tiere ergreifen will. Herdenschutz kann insbesondere mit Herdenschutzhunden und grossraubtier-sicheren elektrifizierten Zäunen umgesetzt werden. Bund und Kanton unterstützen die Tierhalter beim Herdenschutz finanziell und leisten Beratungshilfe.

Wenn die oben erwähnten Massnahmen nicht zweckmässig sind, kann der Kanton gemäss Artikel 10<sup>ter</sup> Absatz 2 JSV weitere Massnahmen fördern, sofern er der Meinung ist, diese seien erfolgversprechend (z. B. Lama-Einsatz, elektronische Herdenüberwachung usw.). Die Möglichkeiten von alternativen Herdenschutzmassnahmen sind nach jetzigem Wissensstand allerdings beschränkt und werden vom Bund zurzeit auch nur zurückhaltend unterstützt und bezüglich eines genügenden Herden-

schutzes kritisch beurteilt.

## **B. Einzelabschuss**

Bereits mit der aktuellen Jagdgesetzgebung können sowohl einzelne schadenstiftende Grossraubtiere erlegt, wie auch der Grossraubtierbestand reguliert werden, wenn grosse Schäden an Nutztierbeständen oder hohe Einbussen bei der Nutzung des kantonalen Jagdregals entstanden sind.

### **a) Einzelabschuss von Wölfen**

Gemäss Artikel 9<sup>bis</sup> JSV kann der Kanton eine Abschussbewilligung für einzelne Wölfe erteilen, die erheblichen Schaden an Nutztieren anrichten. Ein erheblicher Schaden an Nutztieren durch einen einzelnen Wolf liegt vor, wenn in seinem Streifgebiet:

- mindestens 35 Nutztiere innerhalb von vier Monaten getötet werden;
- mindestens 25 Nutztiere innerhalb eines Monats getötet werden; oder
- mindestens 15 Nutztiere getötet werden, nachdem im Vorjahr bereits Schäden durch Wölfe zu verzeichnen waren.

Zählbar für eine Abschussbewilligung sind jedoch nur Risse, die sich auf Alpen mit ergriffenen Herdenschutzmassnahmen ereignet haben oder auf Alpen, bei denen keine zumutbaren Herdenschutzmassnahmen möglich sind.

Im Kanton Uri hat die Sicherheitsdirektion bis jetzt zweimal (in den Jahren 2015 und 2016) eine Abschussbewilligung nach Übergriffen auf Schafherden erteilt. Im Jahr 2015 war die Jagd erfolglos. Im Jahr 2016 wurde der zum Abschuss freigegebene Wolf im Gebiet Surenen erlegt

### **b) Einzelabschuss von Luchsen**

Gemäss Artikel 12 Absatz 2 JSG und gemäss Konzept Luchs Schweiz können einzelne Luchse, die erheblichen Schaden an Nutztieren anrichten, abgeschossen werden. Ein erheblicher Schaden liegt vor, wenn der Luchs innert zwölf Monaten in einem Umkreis von 5 km (Schadenperimeter) mindestens 15 Nutztiere gerissen hat. Zumutbare Herdenschutzmassnahmen müssen getroffen worden sein. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist für einen Einzelabschuss anzuhören.

### **c) Einzelabschuss von Bären**

Gemäss «Konzept Bär - Managementplan für den Braunbären in der Schweiz» des BAFU soll ein Bär, der trotz wiederholter Vergrämung keine wachsende Menschenscheu zeigt oder einen Menschen in aggressiver Manier angegriffen hat, durch Abschuss entfernt werden.

## **3.2.2. Beschränkung und Regulierung des Bestands**

### **A. Regulierung von Wolfbeständen**

Gemäss Artikel 4<sup>bis</sup> JSV können Wölfe reguliert werden, wenn im Streifgebiet eines Wolfrudels, das sich erfolgreich fortgepflanzt hat, innerhalb von vier Monaten mindestens 15 Nutztiere getötet worden sind. Auch ist eine Regulierung zulässig, wenn sich Wölfe aus einem Rudel aus eigenem Antrieb regelmässig innerhalb oder in unmittelbarer Nähe von Siedlungen aufhalten und sich dabei gegenüber Menschen zu wenig scheu oder aggressiv zeigen. Das BAFU muss dazu eine Bewilligung erteilen.

## **B. Regulierung von Luchsbeständen**

Ebenfalls können gemäss Artikel 12 Absatz 4 JSG sowie Artikel 4 Absatz 1 JSV Luchsbestände reguliert werden, wenn in einem Teilkompartiment gemäss Konzept Luchs Schweiz grosse Schäden an Nutztierbeständen oder hohe Einbussen bei der Nutzung des Jagdregals entstehen. Ebenfalls ist die Verjüngungssituation im Wald zu berücksichtigen. Das BAFU muss für die Bestandsregulierung eine Bewilligung erteilen.

## **C. Regulierung von Bärenbeständen**

Die Frage nach der Regulierung von Bärenbeständen stellt sich in der Schweiz nicht. Seit 2005 sind erst wenige Einzelbären in die Schweiz eingewandert.

### **3.2.3. Verbot der Einfuhr**

Für die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren geschützter Arten ist eine Bewilligung des Bundes erforderlich (Art. 9 Abs. 1 Bst. a JSG). In diesem Bereich verfügt der Kanton über keine Zuständigkeiten/Kompetenzen. Der Kanton müsste bei einem Einfuhrverbot auch den Transport dieser geschützten Tierarten auf der Autobahn oder auf der Schiene verbieten. Dazu hat er keine Gesetzgebungskompetenz. Ein entsprechender Passus in der kantonalen Gesetzgebung könnte also keine Wirkung entfalten.

Wer jedoch geschützte Tiere halten will, braucht gemäss Artikel 10 JSG eine kantonale Bewilligung. Diese kantonale Bewilligung wird durch zwei verschiedene Stellen, einerseits gemäss Jagdgesetzgebung und andererseits gemäss Tierschutzgesetzgebung, erteilt. Es besteht demnach eine genügende gesetzliche Regelung. Der Kanton Uri hat bis jetzt noch nie eine Bewilligung zur Haltung von geschützten Grossraubtieren erteilt. Die bestehenden gesetzlichen Vorschriften und die vom Kanton gelebte Praxis erscheinen damit ausreichend.

### **3.2.4. Verbot der Freilassung**

Wer Tiere geschützter Arten aussetzen will, braucht gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b JSG eine Bewilligung des Bundes. Die Bewilligungsvoraussetzungen für die Aussetzung werden in Artikel 8 Absatz 1 JSV konkretisiert. Insbesondere ist die Zustimmung der Kantone erforderlich. Im Kanton Uri ist hierfür gemäss Artikel 36 Absatz 2 Buchstabe n kantonale Jagdverordnung (KJSV; RB 40.3111) der Regierungsrat zuständig.

Der Kanton Uri hat noch nie eine Bewilligung zur Aussetzung von Grossraubtieren erteilt. Die einzigen Bewilligungen zur Aussetzung von geschützten Arten waren Steinbockaussetzungen zur Wiederan-



siedlung im Kanton Uri. Der Kanton hat also bereits heute die Möglichkeit, Aussetzungen von Grossraubtieren zu verhindern. Die gesetzlichen Vorschriften sind somit ausreichend.

### **3.2.5. Verbot der Förderung des Grossraubtierbestands**

Der Grossraubtierbestand wird insbesondere durch den geeigneten Lebensraum sowie das Vorhandensein von Beutetieren (beim Wolf insbesondere der Rothirsch) beeinflusst. Der Kanton kann und will in diesem Sinne keine Förderung des Grossraubtierbestands machen.

Das Hegereglement (RB 40.3156) verbietet zudem die Fütterung von Wildtieren ausserhalb von absoluten Notzeiten. In Notzeiten ist lediglich die Fütterung mit Heu oder Prossholz erlaubt. Dies hilft nur dem Schalenwild und nicht den Grossraubtieren. Wer gegen die Bestimmungen des Hegereglements verstösst, wird gemäss Artikel 26 KJSV mit Busse bis 4'000 Franken bestraft.

### **3.3. Revision Jagdgesetzgebung**

Die aktuelle Revision der eidgenössischen Jagdgesetzgebung will hinsichtlich der Grossraubtiere insbesondere folgende zwei Punkte ändern:

- Wolfbestände sollen in Zukunft einfacher reguliert werden können. Ein vorausgehender grosser Konflikt soll nicht abgewartet werden müssen.
- Luchsbestände sollen einfacher reguliert werden können, wenn in einem Teilkompartiment eine bestimmte Dichte erreicht ist (ohne dass zusätzlich schwierig zu bestimmende und zu erreichende Parameter hergeleitet werden müssen).

### **3.4. Schlussfolgerungen**

Selbst wenn die kantonale Volksinitiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren im Kanton Uri» für gültig erklärt und an der Urne angenommen würde, ändert sich in der Praxis nichts. Einerseits sind die Forderungen der Initianten bereits durch die geltende Gesetzgebung erfüllt. Andererseits lässt die Bundesgesetzgebung den Kantonen keinen Spielraum, um eine eigene Grossraubtierpolitik zu betreiben. Die Möglichkeit für kantonale Regelung ist äusserst klein. Schliesslich sind in Zukunft mit der Revision der eidgenössischen Jagdgesetzgebung gewisse Erleichterungen bezüglich der Regulierung von Grossraubtieren zu erwarten.

Aufgrund der gemachten Ausführungen ist die Initiative aus inhaltlichen Gründen abzulehnen.

## **4. Gegenvorschlag**

Das Thema Grossraubtiere beschäftigt die Urnerinnen und Urner sehr. In den vergangenen fünf Jahren wurden denn auch zahlreiche politische Vorstösse zum Thema eingereicht:

- Interpellation Max Baumann, Spiringen, zu Luchsbestand im Kanton Uri (2013)
- Interpellation David Imhof, Erstfeld, zu Klärung des Zusammenhangs zwischen den Reh- und Gämsbeständen im Kanton Uri und dem Luchs (2013)
- Interpellation Frieda Steffen, Andermatt, zu Wolfskonzept Uri (2013)
- Interpellation Herbert Enz, Schattdorf, zu Thema «Der Wolf in Uri» (2015)
- Parlamentarische Empfehlung Alois Zurfluh, Attinghausen, zu Regulierung des Luchsbestands im Kanton Uri (2016)
- Parlamentarische Empfehlung Max Baumann, Spiringen, zu Wildschadenreglement (2016)
- Dringliche Interpellation der SVP-Fraktion (Anton Infanger, Bauen) zu «Alpwirtschaft und Tourismus oder Wolf?!!» (2016)
- Parlamentarische Empfehlung Christian Arnold, Seedorf, zu Wolf in Uri (2016)

Die kantonale Volksinitiative wurde von 3'188 Urnerinnen und Urnern - also 11 Prozent aller kantonalen Stimmberechtigten - unterzeichnet. Der vorliegende Bericht kommt jedoch zum Ergebnis, dass die Initiative teilweise gegen Bundesrecht verstösst und daher dem Volk nur partiell zur Abstimmung unterbreitet werden kann. Zudem ist die Initiative auch aus inhaltlichen Gründen abzulehnen.

Vor diesem Hintergrund vermag das Ergebnis dieses Berichts aus politischer und direktdemokratischer Sicht nicht zu befriedigen. Wie bereits unter Punkt 3 (ab Seite 12) ausgeführt, sind die gesetzgeberischen Gestaltungsrechte des Kantons selbst im gültigen Teil der Initiative marginal, insbesondere, weil das Bundesrecht den Kantonen nur einen sehr engen Spielraum für Ausführungsbestimmungen belässt.

Aus diesem Grund möchte der Regierungsrat der kantonalen Volksinitiative einen direkten Gegenvorschlag in Form einer Standesinitiative gegenüberstellen (Art. 27 i.V.m. Art. 28 Abs. 3 Verfassung des Kantons Uri). Mit diesem Vorgehen soll einerseits gewährleistet werden, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sich umfassend zum Thema im Sinne des Volksbegehrens äussern können. Andererseits wird bei Annahme des Gegenvorschlags das Anliegen auf die tonangebende Staatsebene gebracht und die Schwachpunkte der Initiative können beseitigt werden.

Konkret soll der Bundesversammlung eine Standesinitiative mit dem Wortlaut der vollständigen Initiative unterbreitet werden, wobei «Kanton» durch «Bund» ersetzt wird:

«Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 Bundesverfassung (BV; SR 101) reicht der Kanton Uri der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

Der Kanton Uri verlangt vom Bund, den Erlass von Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestandes. Die Einfuhr und die Freilassung von Grossraubtieren sowie die Förderung des Grossraubtierbestandes sind verboten.»

### **III. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die kantonale Volksinitiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren im Kanton Uri» ist bezüglich dem geforderten Verbot der Einfuhr und Freilassung von Grossraubtieren ungültig.
2. Der gültige Teil der kantonalen Volksinitiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren im Kanton Uri» unterliegt der Volksabstimmung.
3. Die kantonale Volksinitiative «Zur Regulierung von Grossraubtieren im Kanton Uri» wird, soweit sie gültig ist, dem Volk zur Ablehnung empfohlen.
4. Der kantonalen Volksinitiative nach Ziffer 2 wird ein direkter Gegenvorschlag, wie er in der Beilage 3 enthalten ist, gegenübergestellt.
5. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Amtsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Artikel 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) erhoben werden.
6. Dieser Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen.

#### Beilagen

- Unverbindliche Vorprüfung des Bundesamts für Justiz vom 13. Dezember 2017 (Beilage 1)
- Gutachten von Prof. Dr. iur. Rainer Schumacher vom 14. Mai 2018 (Beilage 2)
- Text Gegenvorschlag (Beilage 3)