



P.P. CH-3003 Bern, BJ

Grosser Rat
Parlamentsdienste
Grand-Pont 4
1951 Sion

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.228886 / 211.9/2017/00452

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: bj-AUJ

Bern, 13. Dezember 2017

Volksinitiative "Für einen Kanton Wallis ohne Grossraubtiere"; Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Parlamentsdienst des Grossen Rates des Kantons Wallis hat am 24. Juli 2017 das Bundesamt für Justiz (BJ) um eine unverbindliche Vorprüfung einer kantonalen Verfassungsinitiative gebeten. Nachfolgend finden Sie wie vereinbart die Stellungnahme des BJ. Diese präjudiziert weder den Entscheid des Bundesrates noch den Entscheid der Bundesversammlung.

1. Ausgangslage

Am 16. Januar 2017 wurde die kantonale Volksinitiative „Für einen Kanton Wallis ohne Grossraubtiere“ eingereicht. Die Initiative verlangt die Einfügung eines neuen Artikels 14^{bis} in die Kantonsverfassung. Der Artikel hat folgenden Wortlaut:

Art. 14^{bis} (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.

Nach Artikel 51 Absatz 2 BV bedürfen Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Diese wird erteilt, sofern kein Verstoß gegen Bundesrecht vorliegt. Die Gewährleistung darf nur verweigert werden, wenn eine *eindeutige* Bundesrechtswidrigkeit vorliegt (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2016, Rz. 920 m.w.H.). Zuständig für die Gewährleistung ist die Bundesversammlung (Art. 172 Abs. 2 BV).

Es handelt sich um eine *Rechtskontrolle*, bei der politische Überlegungen nicht massgebend sind. Die Bundesversammlung pflegt eine grosszügige Gewährleistungspraxis. Die Gewährleistung wird nur verweigert, wenn „sich eine kantonale Verfassungsnorm jeder bundesrechtskonformen Auslegung entzieht.“ (BBl 2014, 9102). Das Bundesgericht wendet bei der Beurteilung von Kantonsinitiativen im Sinne des *Günstigkeitsprinzips* einen initiativfreundlichen Beurteilungsmassstab an, indem es, wann immer möglich, unter den verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten diejenige wählt, unter der die Initiative gültig erscheint (BGE 139 I 292 E. 5.7; 134 I 172 E. 2.1).

2. Bundesrecht

a. Bundeskompetenzen

In Artikel 78 Absatz 4 BV wird dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz übertragen zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt, zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt sowie zum Schutz bedrohter Arten vor der Ausrottung. Eine umfassende Bundeskompetenz ermächtigt zur flächendeckenden Regelung eines Sachbereiches bis in die Einzelheiten (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, a.a.O., Rz. 733).

Artikel 80 BV enthält ebenfalls eine umfassende Bundeskompetenz zum Tierschutz. Absatz 2 der Bestimmung enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der zu regelnden Sachbereiche. Im Kontext der hier relevanten Volksinitiative sind vor allem die Buchstaben d und f zu beachten. Danach erlässt der Bund Vorschriften über die Einfuhr bzw. das Töten von Tieren.

Gemäss Artikel 79 BV legt der Bund Grundsätze fest über die Ausübung der Fischerei und Jagd, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wildlebenden Säugetiere und Vögel. Es handelt sich hierbei um eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Dementsprechend ist der Bund ermächtigt in bestimmten Sachbereichen, eine gesamtstaatliche Harmonisierung anzustreben oder Mindeststandards zu erlassen; er muss jedoch den Kantonen einen substantziellen eigenen Regelungsspielraum belassen (TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2016, § 20 Rz. 37 ff.).

b. Relevante Erlasse

Unter anderem gestützt auf die soeben aufgeführten Bundeskompetenzen hat der Bund das Jagdgesetz (JSG, SR 922.0) erlassen. Da Grossraubtiere im JSG nicht unter den jagdbaren Arten aufgeführt sind, gehören sie zu den geschützten Arten im Sinne dieses Gesetzes (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 und 5 JSG). Zum JSG wurde auch eine entsprechende Verordnung erlassen, die Jagdverordnung (JSV, SR 922.1).

3. Vereinbarkeit der Volksinitiative mit Bundesrecht

Die Volksinitiative verpflichtet den Kanton, verschiedene Vorschriften zu erlassen. Vorliegend gilt es, diese Teilbereiche getrennt zu betrachten.

a. Begriff Grossraubtiere

Der Begriff Grossraubtiere wird zwar in Artikel 12 Absatz 5 JSG und Artikel 10^{ter} JSV verwendet, jedoch nicht näher definiert. Aus den Erläuterungen zur JSV Revision vom 6. November 2013 lässt sich indessen entnehmen, dass hierunter Luchs, Bär und Wolf zu verstehen sind.

b. Schutz vor Grossraubtieren

Artikel 12 Absatz 1 JSG ermächtigt die Kantone zur Ergreifung von Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden. Gemäss Absatz 2 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. In dieser Hinsicht ist die Initiative mit Bundesrecht vereinbar.

c. Beschränkung und Regulierung des Bestandes

Die Voraussetzungen zum Abschuss einzelner Wölfe sind in Artikel 9^{bis} JSV spezifisch geregelt. Zur Regulierung des Bestandes von Wölfen besteht ebenfalls eine Spezialvorschrift (Art. 4^{bis} JSV). Beide Bestimmungen sind unmittelbar anwendbar. Die Kantone können zwar die zumutbaren Schutzmassnahmen des Artikel 9^{bis} JSV präzisieren sowie weitere Herdenschutzmassnahmen im Sinne von Artikel 10^{ter} 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 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 m.w.H.). Die Verpflichtung des Kantons, Vorschriften zur Beschränkung und Regulierung des Bestandes von Grossraubtieren zu erlassen, widerspricht als solche noch nicht dem Bundesrecht. Beim Erlass der Ausführungsbestimmungen, ist jedoch höchste Sorgfalt anzuwenden, um deren Bundesrechtskonformität, namentlich die Vereinbarkeit mit „Sinn und Geist“ des Bundesrechts, sicherzustellen.

d. 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). Anders als bei der Aussetzung (Art. 8 Abs. 1 JSV) ist keine Zustimmung der Kantone vorgesehen.

Die 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.

Es ist zweifelhaft, ob die Bestimmung mit Art. 9 Abs. 1 Bst. a JSG vereinbar ist. Dies kann jedoch offenbleiben, da das absolut formulierte Verbot einen Verstoss gegen das Binnenmarktgesetz (BGBM, SR 943.02) darstellt, wenn ein Grossraubtier als Ware gehandelt respektive verkauft wird. 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 und verwendet werden (Art. 2 Abs. 3 BGBM). Beschränkungen dieses freien Zugangs zum Markt können lediglich in von Art. 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. Ein generelles Einfuhrverbot von Grossraubtieren kann jedoch nicht als verhältnismässiges, unerlässliches Verbot zur Wahrung solcher überwiegender öffentlicher Interessen gewertet werden, da von der blossen Einfuhr (und nicht etwa der Freilassung, siehe dazu nachfolgend lit. e.) keine Gefahr ausgeht. Es gibt keine Hinweise, dass der Wortlaut Ausnahmen gemäss Bundesrecht zulassen würde, womit die Bestimmung mit dem Bundesrecht unvereinbar ist.

e. Verbot der Freilassung

Der Begriff der Freilassung wird im Text der Initiative nicht näher definiert. Wir nehmen jedoch an, dass hiermit die Aussetzung im Sinne des JSG gemeint ist.

Gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b JSG braucht eine Bewilligung des Bundes, wer Tiere geschützter Arten aussetzen will. 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 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).

Fraglich ist, ob eine in der Kantonsverfassung verankerte, pauschale Verweigerung der Zustimmung mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Artikel 8 JSV ist im Lichte des systematisch übergeordneten Artikels 9 JSG auszulegen. Gemäss Artikel 9 JSG wird dem Bund auf Gesetzesstufe die Kompetenz zur Bewilligungserteilung für die Aussetzung 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 Bewilligungsgesuches. Insofern erscheint eine generelle Verbotsvorschrift, welche die Zustimmung von vornherein ausschliesst, problematisch. Dies wäre umso mehr der Fall, sollte das Verbot ausnahmslos gelten. Ein Verbot mit Ausnahmeverbehalt, wie es der Kanton Aargau kennt (§ 20 Jagdgesetz des Kanton Aargau), wäre hingegen grundsätzlich bundesrechtskonform. Wie bereits im Zusammenhang mit dem Einfuhrverbot festgestellt, lassen sich aus dem Wortlaut der Verfassungsinitiative jedoch keine Ausnahmemöglichkeiten ableiten. Die Bestimmung ist demzufolge mit dem Bundesrecht unvereinbar.

f. Verbot der Förderung des Bestandes

Der Begriff der Förderung wird in der Volksinitiative nicht weiter definiert. Darunter können sowohl die finanzielle Förderung in Form von Finanzhilfen als auch sonstige Massnahmen, wie z.B. die Beratung, verstanden werden. Es ist auf Gesetzesebene keine direkte Förderung von Grossraubtieren durch den Bund vorgesehen. Das Verbot von direkten Förderungen des Grossraubtierbestandes (denkbar wäre es z. B. zu verbieten, gezielt Wölfe auszusetzen, damit sie sich vermehren oder die Lebensumstände für die Wölfe zu verbessern, indem Unterschlüpfte gebaut oder die Wölfe gefüttert würden) 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 könnten u.U. als indirekte Förderung von Grossraubtieren gesehen werden, da es Ziel der Massnahmen ist, das Konfliktpotenzial zu verringern und in der Bevölkerung die Akzeptanz für Grossraubtiere zu stärken (BBI 2012, 2276 f.).

Fraglich ist, wie die vorliegende Bestimmung des Initiativtextes ausgelegt werden soll. Bestehen verschiedene Auslegungsmöglichkeiten, ist in Anwendung des Günstigkeitsprinzips diejenige zu wählen, bei der die Kantonsinitiative als mit Bundesrecht vereinbar betrachtet werden kann (vgl. oben Ziff. 1). 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, da diese im Widerspruch zum ersten Teil der Initiative stehen würde, 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. Der Initiativtext lässt eine mit dem Bundesrecht vereinbare Auslegung zu. Die Bundesrechtskonformität der Bestimmungen zum Verbot der Förderung des Grossraubtierbestandes kann somit bejaht werden. Beim Erlass der Ausführungsbestimmungen ist der obengenannte enge Spielraum indessen zu berücksichtigen.

4. Ausblick


Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat am 23. August 2017 die Botschaft zur Änderung des JSG verabschiedet hat (BBI 2017, 6097). Der Entwurf zum JSG (E-JSG, BBI 2017, 6141) verankert bereits auf Gesetzesstufe gewisse Voraussetzungen zur Regulierung geschützter Arten, darunter des Wolfes (Art. 7a E-JSG). Die Feststellung der Vereinbarkeit der Kantonsinitiative mit künftigem Bundesrecht ist indessen nicht Gegenstand der vorliegenden Vorprüfung. Hervorzuheben ist jedoch die Praxis des Bundesgerichts, wonach es kantonale Verfassungsbestimmungen akzessorisch auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht überprüft, sofern dieses erst nach der Gewährleistung durch die Bundesversammlung in Kraft getreten ist (BGE 111 Ia 239 E. 3; 116 Ia 359 E. 4.b).

5. Fazit

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

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht



Luzius Mader
Stellvertretender Direktor

Kopie an:

- Bundesamt für Umwelt BAFU, Papiermühlestr. 172, 3063 Ittigen