

Komitee der Volksinitiative
„Für einen Kanton Wallis
ohne Grossraubtiere“
Postfach 203
3982 Bitsch

Herrn
GUIDO WALKER
Grossrat und Präsident des
Initiativkomitees

zuhanden:

Justizkommission des Grossen Rates des
Kantons Wallis
z.H. Frau MADELINE HEINIGER
Präsidentin und Grossrätin

5416 Kirchdorf, 14. Mai 2018

**Kantonale Verfassungsinitiative
„Für einen Kanton Wallis ohne Grossraubtiere“**

Sehr geehrter Herr Walker

Ich beziehe mich auf unsere Besprechung vom 26. März 2018 in Brig, der teilweise auch Herr Ständerat und Talschaftspräsident lic. iur. BEAT RIEDER, 3916 Wiler (Lötschen), und Herr Grossrat und Vizepräsident der Justizkommission des Grossen Rates des Kantons Wallis ALEX SCHWESTERMANN, 3942 Raron, beiwohnten. Als Präsident des Initiativkomitees „Für einen Kanton Wallis ohne Grossraubtiere/Pour un canton du Valais sans grands prédateurs“ haben Sie mir damals den Auftrag erteilt, in einem **Rechtsgutachten** zu überprüfen, ob die vorerwähnte Volksinitiative mit dem Bundesrecht vereinbar oder (ganz oder teilweise) unvereinbar ist. Ich habe diesen Auftrag am 26. März 2018 angenommen und erfülle ihn hiermit.

Ich befasse mich im Folgenden insbesondere mit der Stellungnahme (als „unverbindliche Vorprüfung“ bezeichnet) des EJPD Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesamt für Justiz (BJ), vom 13. Dezember 2017, die von Prof. Dr. iur. LUZIUS MADER, stellvertretender Direktor des BJ und Chef des Direktionsbereichs „Öffentliches Recht“ im BJ, verfasst und

unterzeichnet worden ist (a.a.O., S. 5). Seit Ende März 2018 leitet der Verfasser nicht mehr das BJ und tritt nach 34-jähriger Tätigkeit im BJ am 31. Mai 2018 offiziell in den Ruhestand.¹ Ende 2017 ernannte der Bundesrat Frau Dr. iur. SUSANNE KUSTER als seine Nachfolgerin. Sie leitete seit 2012 als Vizedirektorin des BJ den Direktionsbereich „Internationale Rechtshilfe“.

A. Vorbemerkungen

Ich erfülle hiermit den oberwähnten Auftrag nach bestem Wissen und Gewissen. Ich beurteile mich als dafür völlig unabhängig und unbeeinflusst. Zu Unrecht wurde wiederholt versucht, mich in der Öffentlichkeit als Wolfsgegner zu disqualifizieren. Die Präsenz von Grossraubtieren in der Schweiz interessierte mich von Anfang an und interessiert mich nach wie vor ausschliesslich unter rein rechtlichen Aspekten. Ich bin kein Feind von Grossraubtieren, insbesondere kein Wolfsgegner. Ich bin weder Jäger noch halte ich irgendwelche Nutztiere, insbesondere keine Schwarznasenschafe. Ich überprüfe auch im Folgenden die Normen zum Schutz der Grossraubtiere vor allem bezüglich ihrer systematischen Kompatibilität mit der Bundesverfassung² und mit den in der EMRK³ verankerten Menschenrechten, sofern und soweit solche als Grundrechte in die Bundesverfassung der Eidgenossenschaft überführt worden sind.

B. Aktueller Stand

a) Bundesrecht

aa) Regelung der Kompetenzkonflikte Bund/Kantone

Art. 49 BV lautet: „Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalen Recht vor“ (Abs. 1). „Der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts“ (Abs. 2). „Art. 49 Abs. 1 [BV] ist Ausfluss des hierarchischen Aufbaus der bundesstaatlichen Ordnung; er bezweckt die Schaffung einer einheitlichen, in sich widerspruchsfreien Rechtsordnung und dient damit der Rechtssicherheit.“

¹ Vgl. HEIDI GMÜR/KATHRIN ALDDER, „Die Initiative nennt Selbstverständliches“. Für Luzius Mader, abtretender Direktor des Bundesamtes für Justiz, ist die Selbstbestimmungsinitiative unnötig, NZZ vom 13. April 2018, S. 15.

² Mit **BV** wird hier und im Folgenden abgekürzt: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101.

³ Mit **EMRK** wird hier und im Folgenden abgekürzt: Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101), abgeschlossen in Rom am 4. November 1950, von der Bundesversammlung genehmigt am 3. Oktober 1974, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974; die Kündigung der EMRK durch jede Vertragspartei ist in Art. 58 EMRK geregelt. – Vgl. STEPHAN BREITENMOSER/BERNHARD EHRENZELLER et al., Wirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) – heute und morgen. Kolloquium zu Ehren des 80. Geburtstages von *Luzius Wildhaber*, Zürich/St. Gallen 2018, abschliessend: LUZIUS WILDHABER, Schlusswort, a.a.O., S. 99 ff.; Prof. Dr. iur. *Luzius Wildhaber*, geboren am 18. Januar 1937 in Basel als Bürger von Walenstadt (Kanton St. Gallen), ehemals Rektor der Universität Basel, war von 1998 bis 2007 Richter und erster Präsident des neuen vollamtlichen Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg. – „Die „neueren Grundrechtskataloge der Bundes- und aller neuen Kantonsverfassungen [sind] letztlich getreue Übernahmen der EMRK-Rechte“ (zitiert aus: BREITENMOSER/EHRENZELLER, a.a.O., S. 5).

Da sich die durch die bundesstaatliche Struktur geschaffenen Teilrechtsordnungen (Bundesrecht, kantonales Recht) gegenseitig durchdringen, ist es unabdingbar, das gegenseitige Verhältnis der einzelnen Teilrechtsordnungen zu klären und bestehende Widersprüche aufzulösen. In diesem Sinne erfüllt die Konfliktbereinigungsregel von Art. 49 Abs. 1 [BV] nicht nur eine bundesstaatliche, sondern auch eine rechtsstaatliche Funktion“.⁴

„Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind“ (Art. 3 BV). Diese Bestimmung bezweckt „die verfassungsrechtliche Verankerung der auch praktisch sehr wichtigen bundesstaatlichen Maxime der *Einzelermächtigung*. Der Bund verfügt nur über jene Befugnisse, die ihm die Verfassung zuweist. Es besteht ein Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes (.....). Die nicht dem Bund zugewiesenen Zuständigkeiten und Aufgaben verbleiben bei den Kantonen. Im Ergebnis statuiert Art. 3 [BV] eine subsidiäre Generalklausel zugunsten der Kantone“.⁵ „Die Kompetenzzuweisung zugunsten des Bundes geschieht im Wesentlichen im „Zuständigkeitsteil“ der Bundesverfassung (3. Titel, 2. und 3. Kapitel: Art. 54-135 [BV]), vereinzelt auch an anderer Stelle (z.B. Art. 40 [BV]). Die einzelnen Kompetenzzuweisungen sind typischerweise – und mit Blick auf die Schonung der kantonalen Autonomie: richtigerweise – nicht generalklauselartig formuliert, sondern thematisch beschränkt (teils mehr, teils weniger), weshalb es angemessen erscheint, von einem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu sprechen (wie sich dies auch für die Kompetenzordnung in der EU eingebürgert hat). Eine Ausnahme bildet die Generalklausel zugunsten des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 [BV], etwas relativiert durch Art. 56 [BV])“.⁶ Art. 56 Abs. 1 BV lautet: „Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge abschliessen“.⁷

Zu den angestammten Hoheitsrechten ist auch die sog. Verfassungshoheit zu zählen, d.h. die Kompetenz jedes einzelnen Kantons, sich eine eigene Verfassung zu geben und die Staatsorganisation grundsätzlich nach eigenem Gutdünken festzulegen. Die Kantonsverfassungen leiten sich nicht vom Bund und insbesondere nicht von der Bundesverfassung ab, sondern „sind Ausprägungen der verfassungsgebenden Gewalt des

⁴ Wörtliche Wiedergabe von: BERNHARD WALDMANN, N 4 zu Art. 49 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Auflage, Basel 2015.

⁵ Wörtlich zitiert aus: GIOVANNI BIAGGINI, N 6 zu Art. 3 BV, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung (Fussnote 4); zum Prinzip der *Einzelermächtigung* vgl. auch BIAGGINI, a.a.O., N 27 zu Art. 3 BV sowie N 77–80 zu Art. 3 BV allgemein und ausführlich zur *Souveränitätsfrage*.

⁶ Wörtliche Wiedergabe von: BIAGGINI (Fussnote 5), N 14 zu Art. 3 BV, auch N 15 zu Art. 3 BV, wonach Art. 3 BV auch die Funktion einer subsidiären Generalklausel zugunsten der Kantone erfüllt, sowie den Hinweis in N 17 auf „kompetenzwidrig erlassenen Bundesgesetze“.

⁷ Vgl. dazu ausführlich: PETER HÄNNI/EMMANUEL BORTER, N 1–44 zu Art. 56 BV, in: Basler Kommentar (Fussnote 4).

jeweiligen Kantonsvolks“.⁸ Die kantonale Verfassungsgesetzgebung ist nicht nur ein Recht, sondern sogar eine bundesrechtliche Pflicht.⁹

Gemessen an ihrem Umfang oder an ihrer Intensität kann eine Bundeskompetenz *umfassend* (d.h. einen Regelungsbereich ganz erfassen) oder *fragmentarisch* (d.h. sich auf Teilaspekte eines grösseren Regelungsthemas sich beschränken) oder auf die Festlegung von *Grundsätzen* beschränkt sein.¹⁰ Die Bundeskompetenz kann auch auf den Erlass von Mindestvorschriften beschränkt sein; die Bundeskompetenz geht in einem solchen Fall weniger weit als eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz.¹¹

„Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone“ (Art. 47 Abs. 1 BV). „Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie“ (Art. 47 Abs. 1 Satz 1 BV). Diese verfassungsrechtliche Maxime (Wahrung der Eigenständigkeit¹² der Kantone) wird u.a. in Art. 5a BV durch das *Subsidiaritätsprinzip* verdeutlicht.¹³ „Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.“ Diese staatspolitische Maxime, eine rechtlich verbindliche Vorgabe, verlangt, dass

⁸ Gestützt auf: BIAGGINI (Fussnote 5), N 21 zu Art. 3 BV. – Vgl. Art. 1 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907; SR 131.232: „Die Souveränität beruht im Volke und wird unmittelbar von den durch die Verfassung eingesetzten Behörden ausgeübt.“

⁹ Vgl. Art. 51 Abs. 1 BV: „Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Ordnung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.“

¹⁰ Gemäss BIAGGINI (Fussnote 5), N 57 f. zu Art. 3 BV.

¹¹ Gestützt auf BIAGGINI (Fussnote 5), N 69 zu Art. 3 BV.

¹² Vgl. EVA MARIA BELSER/NINA MASSÜGER, Kommentar zur Bundesverfassung (Fussnote 4), N 8 zu Art. 47 BV mit dem Hinweis, dass die französischsprachige und die italienischsprachige Fassung des Art. 47 BV den Begriff der „Eigenständigkeit“ mit „autonomie“ bzw. mit „autonomia“ übersetzen.

¹³ Vgl. BIAGGINI (Fussnote 5), N 1–40 zu Art. 3a BV; RAINER J. SCHWEIZER/LUCIEN MÜLLER, N 1–29 zu Art. 5a BV, in: Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2014; OTFRIED HÖFFE, Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip, in: Swiss Political Science Review (Universität de Genève) 1977, S. 259 ff. mit Hinweisen auf die antiken Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips; „*Ea enim ipsa, quae inanima diximus, pleaque sunt hominum operis effecta, quae nec haberemus, nisi manus et ars accessit, nec iis sine hominum administratione uteremur.*“ = Denn genau die Dinge, die wir als unbelebt bezeichneten, sind grösstenteils durch die Tätigkeit der Menschen hervorgebracht worden; wir besässen sie nicht, wenn nicht Menschenhand und Technik hinzugekommen wären, und wir könnten sie ohne Unterstützung von Menschen nicht benutzen“ (zitiert aus: MARCUS TULLIUS CICERO, *De officiis*/Vom pflichtgemässen Handeln. Lateinisch-deutsch, herausgegeben und übersetzt von RAINER NICKEL, Düsseldorf 2008, S. 142 und S. 143); ANDREAS KLEY, in: HLS Historisches Lexikon der Schweiz, Band 12, Basel 2013, S. 111, Stichwort: *Subsidiarität*; DANIEL DETTLING, Mehr Seele, Mut und Optimismus. Europa first – eine Abhängigkeitserklärung, NZZ vom 17. Januar 2018, S. 10: „3. Subsidiär ist die europäische Antwort auf die Globalisierung“; KLAUS BARTELS, Stichwort „Subsidiarität“, NZZ vom 14. November 2015, S. 48. – Vgl. ferner: KURT FLURI, Der Städte- und Gemeindeartikel ist ernst zu nehmen: Der Bund legt den Verfassungsartikel, gemäss dem er bei seinem Handeln Auswirkungen auf Gemeinden im allgemeinen und auf Städte im Speziellen zu beachten hat, zu zurückhaltend aus. Städte und Gemeinden sind ernsthaft in die Zusammenarbeit und den Ausgleich mit den Kantonen einzubeziehen, NZZ vom 28. Juli 2018, S. 17 (u.a. mit dem Hinweis auf Art. 50 Abs. 3 BV, der den Bund verpflichtet, „Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete“ zu nehmen. – Zum Subsidiaritätsprinzip vgl. auch CONSTANCE GREWE, Die Wirkungen der EMRK in einzelnen Staaten des Europarats: überraschende Kontraste neuerer Entwicklungen, S. 7, und DIDIER PFIRTER, Die EMRK im Alltag eines Diplomaten – persönliche Erfahrungen und Eindrücke, S. 76, beide in: Kolloquium (Fussnote 3).

der Bund (als „höhere“ Ebene) nicht Zuständigkeiten und Aufgaben an sich ziehen soll, die bei den Gliedstaaten (Kantonen) besser oder ebenso gut aufgehoben sind.¹⁴

bb) Unvereinbarkeit mit Bundesrecht

Aus den bisherigen Erwägungen ergibt sich, dass kantonale Regelungen nur dann mit dem Bundesrecht unvereinbar (inkompatibel) sind, wenn solche im Einzelfall (konkret) Bundesrecht verletzen. Dieses Fazit hat in Art. 49 Abs. 1 BV seinen Niederschlag gefunden: „Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht vor.“¹⁵ Kurz, aber ungenau ausgedrückt: Bundesrecht bricht kantonales Recht. „Die Überordnung des Bundes über die Kantone gehörte von Anfang an zum Wesen des schweizerischen Bundesstaates. Daraus ergaben sich notwendigerweise der Vorrang des Bundesrechts vor dem kantonalen Recht sowie die Pflicht des Bundes, für die Einhaltung des Bundesrechts und der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zu sorgen“.¹⁶ Der Begriff des „entgegenstehenden“ kantonalen Rechts ist auslegungsbedürftig. Die Anwendung des Art. 49 Abs. 1 BV setzt – was aus dem Tatbestandsmerkmal „entgegenstehend“ deutlich wird – einen Widerspruch zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht voraus. Art. 49 Abs. 1 BV bezweckt die Auflösung von inhaltlichen Widersprüchen (Normkonflikten), also die Fälle, in denen bundesrechtliche und kantonale Vorschriften denselben Regelungsgegenstand betreffen und dieselbe Rechtsfrage derart widersprüchlich, nämlich diametral widersprüchlich, regeln, dass nur eine von zwei oder mehreren Normen gelten kann und angewendet werden kann.¹⁷ In der Lehre werden die folgenden Fallgruppen unterschieden:¹⁸

- Ein *reiner Normenkonflikt* liegt vor, wenn kantonales Recht im Zuständigkeitsbereich der Kantone gegen Grundrechte oder Maximen rechtsstaatlichen Handelns verstösst oder Grundsatznormen des Bundes (im Bereich der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes) missachtet.
- Ein *reiner Kompetenzkonflikt* liegt hingegen vor, wenn kantonales Recht einen vom Bundesrecht abschliessend geregelten Bereich betrifft, ohne dieser Regelung inhaltlich zu widersprechen. Ein solcher Fall tritt typischerweise ein, wenn kantonales Recht den Inhalt bundesrechtlicher Vorschriften wiedergibt (z.B. Ausführungsbestimmungen zum Bundesrecht) oder der Bund eine bestehende (inter-)kantonale Regelung übernimmt. Ein Teil der Lehre schliesst diese Fallgruppe mangels Vorliegens eines inhaltlichen

¹⁴ Gemäss BIAGGINI (Fussnote 5), N 2 und N 40 zu Art. 5a BV, auch N 36 zu Art. 5a BV, wonach Art. 5a BV in erster Linie einen „verstärkten Rechtfertigungs- und Begründungszwang“ bewirkt.

¹⁵ Vgl. WALDMANN (Fussnote 4), N 4 zu Art. 49 BV, wörtlich zitiert in lit. B/a/aa Abs. 1 hiervor.

¹⁶ Wörtliche Wiedergabe von: WALDMANN (Fussnote 4), N 4 zu Art. 49 BV.

¹⁷ Vgl. WALDMANN (Fussnote 4), N 11 zu Art. 49 BV, der allerdings eine bloss „unterschiedliche“ Regelung einer Rechtsfrage als gemäss Art. 49 Abs. 1 BV zu entscheidenden Kompetenzkonflikt qualifiziert; eine *unterschiedliche* Regelung kann oft, aber muss nicht begriffsnotwendigerweise in jedem Fall eine *widersprüchliche* („entgegenstehende“) Regelung sein; vgl. dazu auch Fussnote 22 hiernach.

¹⁸ Gemäss WALDMANN (Fussnote 4), N 11 ff. zu Art. 49 BV.

Widerspruchs („entgegenstehendes kantonales Recht“) vom Geltungsbereich des Art. 49 Abs. 1 BV aus oder erklärt die gleichlautende kantonale Norm für zulässig. Nicht in diese Kategorie – und damit auch nicht in den Anwendungsbereich des Art. 49 Abs. 1 BV – fallen hingegen die in den Kantonsverfassungen anzutreffenden Grundrechtsbestimmungen, da die Kantone trotz des Grundrechtskatalogs in der Bundesverfassung für die Gewährleistung von Grundrechten (Menschenrechten) kompetent bleiben und somit – selbst bei gleichlautenden Bestimmungen im Bundesrecht und im kantonalen Recht – kein Eingriff in die Regelungszuständigkeit des Bundes vorliegt. In einem solchen Fall liegt kein Kompetenzkonflikt, sondern eine Kompetenzkumulation¹⁹ vor.

„Meistens treten Norm- und Kompetenzkonflikte in kombinierter Form auf, zumal bei Normkonflikten regelmässig eine Kompetenzüberschreitung mitschwingt“.²⁰

„Das Vorliegen eines Widerspruchs in Form eines Kompetenz- und/oder Normkonflikts tritt selten in eindeutiger Weise zutage. Ob eine Regelung des Bundes abschliessenden Charakter hat oder Raum für kantonales Recht belässt, bedarf stets einer Auslegung der entsprechenden Zuständigkeitsbestimmungen und der darauf gestützten Bestimmungen. Ebenfalls durch Auslegung zu ermitteln ist, ob der Inhalt einer kantonalen Regelung dem Bundesrecht widerspricht, gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstösst oder dessen Zweck beeinträchtigt“.²¹

„An einem Widerspruch fehlt es, wenn sich das kantonale Recht im Einklang mit dem Bundesrecht auslegen lässt. Aus der in Art. 3 [BV] und Art. 49 Abs. 1 [BV] zum Ausdruck kommenden bundesstaatlichen Normenhierarchie fliesst eine Pflicht zur bundesrechtskonformen Auslegung des kantonalen Rechts“.²² Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts beurteilte am 1. September 2017 eine Beschwerde, mit welcher wegen Verletzung politischer Rechte nach Art. 82 lit. e BGG die abstrakte Normenkontrolle beantragt worden war, weil ein Erlass höherstufig garantierte Rechte verletze.²³ Zu den massgebenden *Auslegungsregeln* führte das Bundesgericht grundsätzlich Folgendes aus:²⁴

„Steht die Verfassungsmässigkeit oder allgemein die Vereinbarkeit eines kantonalen Erlasses mit übergeordnetem Recht in Frage, so ist im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen übergeordneten Normen vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder Auslegung entzieht, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Gesetzesbestimmung auszugehen und der Sinn nach den überkommenen

¹⁹ Zum Begriff der *Kompetenzkumulation* vgl. ausführlich WALDMANN (Fussnote 4), N 17 zu Art. 49 BV.

²⁰ Wörtliche Wiedergabe von: WALDMANN (Fussnote 4), N 14 zu Art. 49 BV.

²¹ Wörtliche Wiedergabe von WALDMANN (Fussnote 4), N 15 zu Art. 49 BV.

²² Wörtliche Wiedergabe von WALDMANN (Fussnote 4), N 16 zu Art. 49 BV; vgl. auch Fussnote 17 hiavor.

²³ Urteil 1C_605/2016 der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 1. September 2017, publiziert als BGE 143 I 426 ff., hier zitiert aus S. 429, Erw. 1.1.

²⁴ BGE 143 I 431, Erw. 2 mit Verweisung auf BGE 140 I 2 ff., Erw. 4, S. 14 mit weiteren Hinweisen.

Auslegungsmethoden zu bestimmen. Eine mit übergeordnetem Recht konforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine mit übergeordnetem Recht konforme Interpretation beiseitegeschoben werden. Für die Beurteilung, ob eine kantonale Norm aufgrund materieller Prüfung aufzuheben oder mit übergeordnetem Recht konform auszulegen sei, ist im Einzelnen auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden Schutzes bei einer späteren Normkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abzustellen. Der blosser Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen gegen übergeordnetes Recht verstossen könnte, führt für sich allein noch nicht zu deren Aufhebung.“

Aufgrund dieser Auslegungspraxis, welche mit der föderalistischen Grundstruktur der schweizerischen Eidgenossenschaft übereinstimmt, hat das Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen die Regelung des Kantons Schwyz, wonach gegen Einspracheentscheide des Regierungsrates oder des Kantonsrates, welche im Zusammenhang mit kantonalen Volkswahlen ergehen, die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht grundsätzlich ausgeschlossen ist, abgewiesen.²⁵

Ebenfalls im Jahre 2017 hat das Bundesgericht entschieden, die Einführung eines kantonalen Mindestlohns („salaire minimum“) im Canton de Neuchâtel verletze den Vorrang des Bundesrechts (Zivilrecht) weder im Verhältnis („par rapport“) zum privaten noch zum öffentlichen Arbeitsrecht des Bundes.²⁶ Zur Begründung führte das Bundesgericht insbesondere aus:²⁷

„En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l’art. 49 al. 1 Cst. Les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit pour autant qu’elles ne violent ni le sens ni l’esprit du droit fédéral, et qu’elles n’en compromettent pas la réalisation (.....). Cela concerne en particulier les règles de droit public cantonal qui sont en concours avec le droit civil fédéral, dans leurs rapports avec ce droit. De telles règles, que les cantons peuvent édicter en vertu de l’art. 6 CC, ne sont admissibles qu’à la triple condition que le législateur fédéral n’ait pas entendu réglementer la manière exhaustive, que les règles cantonales soient justifiées par un intérêt public pertinent et enfin, qu’elles n’éludent ni ne contredisent le sens ou l’esprit du droit civil fédéral.»

Im Anschluss an diese Erwägungen stellte das Bundesgericht fest, dass « les rapports de travail ne sont pas uniquement soumis au droit privé (art. 319 ss CO), mais ».²⁸ Es qualifizierte die Einführung eines kantonalrechtlichen Mindestlohns als bundesrechtsform, insbesondere als bundesverfassungskonform, da die Einführung eines kantonalrechtlichen Mindestlohnes

²⁵ BGE 143 I 426 ff., ausführlich zitiert in Fussnote 23 hiervor.

²⁶ Urteil 2C_774/2014 der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 21. Juli 2017, publiziert als BGE 143 I 403 ff.

²⁷ BGE 143 I 419 (ausführlich zitiert in Fussnote 26 hiervor), Erw. 7.1 mit zahlreichen Hinweisen auf frühere Präjudizien des Bundesgerichts; im Kern ebenso: Urteil 1C_578/2016 der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 28. Juni 2017, Erw. 4.6; vgl. auch Fussnote 84 hiernach.

²⁸ BGE 143 I 421, Erw. 7.4.

und das Arbeitsrecht des Bundes (Art. 319 ff. OR) unterschiedliche Ziele („objectifs“) verfolgen.²⁹ Unterschiede vermögen an sich keine Widersprüche zu begründen.³⁰

Vielfache (doppelte, dreifache usw.) parallele Gesetzgebungskompetenzen und demzufolge unterschiedliche Gesetzesnormen sind dem schweizerischen föderalistischen Bundesstaat immanent, so beispielsweise in den folgenden Bereichen: Steuern; Ladenöffnungszeiten; lokale Verkehrsbeschränkungen;³¹ lokale bzw. regionale Beschränkungen von Kernenergieanlagen; Endlager für radioaktive Abfälle; kommunale und kantonale Verschärfung von Emissionsgrenzwerten; Tourismusabgaben usw. usw.

„Es kommt nicht oft vor, dass das höchste Gericht der Schweiz eine Initiative für ungültig erklärt. Die Lausanner Richter agieren in diesem Bereich eher vorsichtig und halten sich unter anderem an den Grundsatz „in dubio pro populo“ – im Zweifel für das Volk.“³² Am 18. April 2018 schützte das Bundesgericht den Entscheid des Grossen Rates des Kantons Bern, welcher die von der Jungen SVP des Kantons Bern eingereichte Initiative „Keine Steuergelder für die Reithalle“ gestützt auf ein Gutachten von Prof. Dr. iur. GIOVANNI BIAGGINI wegen Verletzung von übergeordnetem Recht als ungültig erklärt hatte. Auch das Bundesgericht gelangte in öffentlicher Beratung zum Schluss, dass die Initiative das Gebot der Rechtsgleichheit verletze und einen ungerechtfertigten Eingriff in die Gemeindeautonomie der Stadt Bern bewirke, weil diese Stadt einzig von finanziellen Kürzungen betroffen würde. Das Bundesgericht wies die Beschwerde gegen die Ungültigkeitserklärung des Grossen Rates des Kantons Bern ab, weil die Initiative gegen übergeordnetes Recht verstosse.³³

cc) Grundrechte

Gestützt auf die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNO) verkündet worden ist, wurde am 4. November 1950 in Rom die *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK)³⁴ mit dem Ziel der Wahrung und Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von zahlreichen Unterzeichnerregierungen vereinbart.

²⁹ BGE 143 I 423 ff., Erw. 7.5.3 – 7.5.5.

³⁰ Vgl. Fussnoten 17 und 22 hiavor.

³¹ Am 28. März 2018 hat der Gemeinderat (Legislative) der Stadt Zürich die von den Jungsozialisten (Juso) eingereichte Initiative „Züri autofrei“ mit 75 Ja- zu 48 Nein-Stimmen für gültig erklärt (vgl. LENA SCHENKEL, „Populistischer Klamauk“. Gemeinderat erklärt Autofrei-Initiative der Juso für gültig, NZZ vom 28. März 2018, S. 21).

³² Zitiert aus: KATHRIN ALDER, Reitschul-Initiative ist definitiv ungültig. Das Bundesgericht kommt zum Schluss, die Initiative verstosse gegen übergeordnetes Recht, NZZ vom 19. April 2018, S. 15.

³³ Urteile 1C_221/2017 und 1C_223/2017 der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 18. April 2018; diese Urteile und deren Begründung sind begreiflicherweise zurzeit noch nicht im Internet aufgeschaltet; das Bundesgericht hat mir am 26. April 2018 freundlicherweise zugesichert, dass ich unverzüglich Bescheid erhalten werde, sobald die beiden vorerwähnten Urteile samt Begründungen im Internet zugänglich sein werden.

³⁴ Vgl. Fussnote 3 hiavor.

Die Bundesverfassung (BV)³⁵ garantiert im 2. Titel („Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele“), 1. Kapitel („Grundrechte“), in den Art. 7 – 34 BV fundamentale Menschenrechte. Die Grundrechte, zu denen insbesondere die Freiheitsrechte gehören, sind wesentliche Bestandteile einer Wertordnung, die über das Verhältnis Staat–Individuum hinaus das gesamte menschliche Zusammenleben erfassen will und deren Umsetzung in der gesamten Rechtsordnung verlangt.³⁶ Art. 35 BV bringt ein konstitutiv-institutionelles Grundrechtsverhältnis zum Ausdruck.³⁷ Art. 35 BV begnügt sich jedoch nicht mit dem Bekenntnis zu diesem Grundrechtsverhältnis, sondern enthält auch den Grundrechtsverwirklichungsauftrag an die Staatsorgane und Behörden aller Ebenen und Stufen.³⁸

Zur „Verwirklichung der Grundrechte“ fordert Art. 35 BV: „Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen“ (Abs. 1). „Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen“ (Abs. 2). Dieser Auftrag zur Verwirklichung der Grundrechte (Menschenrechte) verpflichtet auch die Kantone. Denn die Schweizerische Eidgenossenschaft wird aus dem Schweizervolk und Kantonen gebildet (Art. 1 BV). Deshalb haben auch die Kantone die „gemeinsame Wohlfahrt“ zu schützen (Art. 2 Abs. 2 BV).

dd) Normenhierarchie

Ein System³⁹ ist das geordnete Ganze, die Anordnung von mehreren Teilen zu einem sinnvollen, d.h. nach sachlichen und logischen Zusammenhängen, hierarchisch gegliederten Gefüge.⁴⁰ Jedes System ist ein in sich geschlossenes, geordnetes und gegliedertes Ganzes, dessen Teile voneinander abhängig sind, ineinandergreifen und zusammenwirken.⁴¹

Auch die Rechtsordnung ist ein System, nämlich ein hierarchisch gegliedertes Normensystem.⁴² „Unmittelbare Relevanz für den Normsinn hat die systematische Stellung einer einzelnen gesetzlichen Regelung im Gefüge des Gesetzesganzen, eines Teilgebietes der

³⁵ Vgl. Fussnote 2 hiavor.

³⁶ Gestützt auf WALDMANN (Fussnote 4), N 2 zu Art. 35 BV

³⁷ Vgl. WALDMANN (Fussnote 4), N 9 zu Art. 35 BV.

³⁸ Gestützt auf WALDMANN (Fussnote 4), N 10 zu Art. 35 BV, ausführlich N 11 ff. zu Art. 35 BV zur Geltung der Grundrechte (Menschenrechte) in der gesamten Rechtsordnung.

³⁹ Das Fremdwort „System“ stammt aus der altgriechischen Sprache, nämlich aus dem Substantiv „systema“ das aus den altgriechischen Wörtern „syn“ (zusammen) und „histanai“ (stellen) gebildet worden ist; vgl. BERNHARD KYTZLER et al, Unser tägliches Griechisch. Lexikon des griechischen Spracherbes, Mainz 2001, S. 962, Stichwort: *System*.

⁴⁰ Gestützt auf: ARMIN REGENBOGEN/UWE MEYER, Wörterbuch der philosophischen Begriffe, Hamburg 1998, Nachdruck Hamburg 2013, S. 651 f., Stichwörter: *System*, *Systematik* und *Systemtheorie*.

⁴¹ Gestützt auf: RENATE WAHRIG-BURFEIND, WAHRIG Deutsches Wörterbuch, 9. Auflage, Gütersloh/München 2011, S. 1450, Stichwort: *System*.

⁴² Vgl. Fussnoten 42 + 43 hiavor. – Vgl. auch: RAINER SCHUMACHER, Vertragsgestaltung. Systemtechnik für die Praxis, Zürich 2004, Rz. 47 ff.

Rechtsordnung, ja der Rechtsordnung insgesamt. ‚Kein (rechtlicher) Text ohne Kontext.‘ Das bedeutet vor allem: Die einzelnen Normen stehen nicht in einem amorphen Chaos unverbunden nebeneinander, vielmehr ist die *Rechtsordnung idealiter als Einheit*, als ein System möglichst kohärenter Wertentscheidungen zu denken, als ‚Sinngefüge‘, dessen Einzelbestandteile nicht isoliert, ohne Beachtung ihres normativen Kontextes, interpretiert werden dürfen“.⁴³

Im vorliegenden Fall sind insbesondere die folgenden Stufen der bundesstaatlichen Normenhierarchie zu beachten und zu berücksichtigen:

aaa) Vorrang der Bundesverfassung

„Als rechtliche Grundordnung und Legitimations- und Geltungsgrundlage für die gesamte Rechtsordnung kommt der Verfassung Vorrang vor dem übrigen Bundesrecht zu. Sie bildet die Spitze der Normenhierarchie und geht grundsätzlich jeder abweichenden Norm vor, die auf tieferer Stufe steht. Der Vorrang der BV ist von allen staatlichen Organen zu beachten, namentlich auch vom Gesetzgeber sowie vom Volk, wenn es sich an der Rechtssetzung oder –anwendung beteiligt“.⁴⁴

Allerdings schränkt Art. 190 BV⁴⁵ die Verfassungsgerichtsbarkeit der Justiz, insbesondere des Bundesgerichts, stark ein, als es der schweizerischen Rechtsprechung verwehrt ist, verfassungswidrigen Bundesgesetzen und verfassungswidrigem Völkerrecht die Anwendung zu versagen. Art. 190 BV entzieht der Rechtsprechung jedoch nicht die Überprüfungsbefugnis.⁴⁶

⁴³ Wörtliche Wiedergabe (inkl. Hervorhebungen in Kursivschrift) aus: ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 5. Auflage, Bern 2016, S.92 f. mit zahlreichen Verweisungen; vgl. auch a.a.O., S. 94 f.: „Zu betonen ist, dass die ‚Vernetzung‘ unserer Rechtsordnung nicht nur innerhalb eines Teilrechtsgebietes zu beachten ist, sondern *disziplinenübergreifende Berücksichtigung* erheischt. Privatrecht und Öffentliches Recht etwa sind keine voneinander abgeschotteten, ‚autonomen‘ Mikrokosmen, sondern stehen in vielfältiger rechtlicher Interdependenz“ Vgl. auch FRANZ BYDLINSKI/PETER BYDLINSKI, Grundzüge der juristischen Methodenlehre, 2. Auflage, Wien 2012, S. 31 ff.; FRANZ BYDLINSKI, Eine Skizze über bewegliches Systemdenken im Vertragsrecht, in: Pacte, convention, contrat. Mélanges en l’honneur du Professeur *Bruno Schmidlin*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, S. 189 ff. – Vgl. auch : SCHUMACHER (Fussnote 42), Rz. 52 ff. und Rz. 1984 ff.

⁴⁴ Wörtliche Wiedergabe (ohne die zwei Hervorhebungen in Fettdruck) von: EVA MARIA BELSER, N 50 der Einleitung, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Auflage, Basel 2015.

⁴⁵ Art. 190 BV, der auf die Bundesverfassung aus dem Jahre 1874 zurückgeht, lautet: „Bundesgesetz und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.“

⁴⁶ Vgl. ausführlich: ASTRID EPINEY, N 29 ff. zu Art. 190 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Auflage, Basel 2015; a.a.O., N 1 ff zur Entstehungsgeschichte und N 12 ff. mit rechtsvergleichenden Hinweisen, ferner N 43 ff. zur Problematik des Art. 190 BV. – Vgl. auch: MARTIN SCHUBARTH, Verfassungsgerichtsbarkeit, 2. Auflage, Bern 2017, S. 22: „Die auf die Kontrolle kantonaler Hoheitsakte beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit erklärt sich aus den Folgen des Sonderbundkrieges – Ziel: Zügelung der unterlegenen katholisch-konservativen Sonderbundkantone – und aus dem revolutionären Wandel vom Staatenbund zum Bundesstaat – Ziel: Durchsetzung der bundesstaatlich garantierten Grundwerte gegen die Gliedstaaten“; S. 29: „Die letzte revolutionäre Situation in der Schweiz gab es 1848 und sie hat, wie bereits dargelegt, zu der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit geführt, die wir noch heute haben“; S. 52: „Es

bbb) Vorrang der Grundrechte innerhalb der Bundesverfassung

Auch innerhalb der Bundesverfassung besteht eine Hierarchie der Normen. Die *Grundrechte* stehen auch innerhalb der Bundesverfassung auf der höchsten Stufe. „Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen“ (Art. 35 Abs. 1 BV). Die Verwirklichung der Grundrechte ist ein „Grundprinzip der schweizerischen Rechtsordnung“.⁴⁷ So ist nach Art. 7 BV die Menschenwürde zu achten und zu schützen. „Nach der Rechtsprechung hat diese Bestimmung allgemein die Bedeutung eines Leitgrundsatzes für jegliche Staatstätigkeit, bildet als innerster Kern zugleich die Grundlage der Freiheitsrechte, dient deren Auslegung und Konkretisierung und ist Auffanggrundrecht. Für besonders gelagerte Konstellationen kann der Menschenwürde ein eigenständiger Gehalt zukommen. Der offene Normgehalt kann nicht abschliessend positiv festgelegt werden. Er betrifft das letztlich nicht fassbare Eigentliche des Menschen und der Menschen und ist unter Mitbeachtung kollektiver Anschauungen ausgerichtet auf Anerkennung des Einzelnen in seiner eigenen Werthaftigkeit und individuellen Einzig- und allfälligen Andersartigkeit. In dieser Ausrichtung weist die Verfassungsnorm besondere Bezüge zu spezielleren Grundrechten und insbesondere zu den verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsrechten auf, die gerade auch unter Beachtung der Menschenwürde anzuwenden sind“.⁴⁸ In seinen weiteren rechtsphilosophischen Erwägungen gelangte das Bundesgericht am 3. Januar 2017

verdient Aufmerksamkeit, dass einige Staaten mit ausgesprochen demokratischer Tradition, wie die Schweiz und Grossbritannien, aber auch Dänemark und Schweden, keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennen, die den Gesetzgeber, das heisst konkret das Volk oder die unmittelbare Volksrepräsentanz auf die Einhaltung der Verfassung kontrolliert. Solange der Glaube an die Volkssouveränität und die Volksvertretung als Volksrepräsentation ungebrochen ist, erscheint das in sich konsequent“; S. 86 ff.: „E. Europäische Vielfalt und Strassburger Zentralismus; Respekt vor anderen Kulturen statt europäischer Einheitsbrei“. - RENÉ RHINOW, Zum Schutz von Freiheit, Demokratie und Föderalismus: Ein Plädoyer für einen massvollen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 229 ff., in: RENÉ RHINOW, Recht im politischen Prozess. Beiträge zu Institutionen und Reformen im demokratischen Verfassungsstaat, mit biografischen Anmerkungen, Basel 2011; dieser Autor (Ständerat des Kantons Basel-Landschaft 1987–1999; Ständeratspräsident 1999) hält im Unterschied zu *Martin Schubarth* (vgl. hiervor) zutreffend fest, dass die Schweiz seit langem eine ausgebaute Verfassungsjustiz nicht nur gegenüber allen Rechtsakten der Kantone kennt, sondern auch gegenüber den meisten Rechtsakten des Bundes, so gegenüber allen Verordnungen der Bundesversammlung, des Bundesrates und der Departemente. „Das Bundesgericht hat zudem in einer wegleitenden Spruchpraxis auch anerkannt, dass die Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention und der UNO-Pakte den Bundesgesetzen vorgehen; damit ist die Verfassungsjustiz durch die Gerichtspraxis in einem bedeutungsvollen Umfang ausgeweitet worden, soweit Deckungsgleichheit mit den Grundrechten der Bundesverfassung gegeben ist“ (a.a.O. S. 230).

⁴⁷ Vgl. WALDMANN (Fussnote 4), N 11 zu Art. 35 BV.

⁴⁸ Wörtliche Wiedergabe von BGE 143 IV 77 ff., Erw. 4.1 Abs. 1, S. 82, mit Verweisung auf BGE 132 I 54 f. mit weiteren Hinweisen. – Vgl. auch: PETER G. KIRCHSCHLÄGER, Das Verhältnis zwischen Menschenwürde und Menschenrechten aus einer sozialetischen Perspektive, S. 97 ff., und: GREGOR DAMSCHEN, Definition, Bedingungen und Träger des Personseins – drei philosophische Aporien, S. 153 ff., beide in: Adrian Loretan (Hrsg.), Die Würde der menschlichen Person. Zur Konzilsklärung über die Religionsfreiheit *Dignitatis humanae*, Wien 2017; REGENBOGEN/MEYER (Fussnote 40), S. 489 f., Stichwort: *Person*, mit dem folgenden Zitat von IMMANUEL KANT (22. April 1724 – 12. Februar 1804), Anthropologie in pragmatischer Hinsicht (1798): „Dass der Mensch in seiner Vorstellung das Ich haben kann, erhebt ihn unendlich über alle andere auf Erden lebende Wesen. Dadurch ist er eine Person und vermöge der Einheit des Bewusstseins bei allen Veränderungen, die ihm zustossen mögen, eine und dieselbe Person.“

zur folgerichtigen Erkenntnis: „Letztlich dient die gesamte Rechtsordnung der Würde des Menschen. So ist etwa die Umweltschutzgesetzgebung nicht Selbstzweck, sondern dient der Erhaltung der Lebensgrundlagen des Menschen und ermöglicht damit erst eine würdevolle Existenz“.⁴⁹

ccc) Enge Schranken der Beeinträchtigung vom Grundrechten

Die Maxime, wonach die Grundrechte (Menschenrechte) im schweizerischen Verfassungsstaat (Rechtsstaat) auf der höchsten Rangstufe stehen, wird durch **Art. 36 BV** verstärkt.⁵⁰ Diese verfassungsrechtliche Kollisionsnorm lautet:

¹ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selber vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

² Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

³ Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

⁴ Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Aus Art. 36 BV ergibt sich: Die Grundrechte (Menschenrechte) sind nicht absolut unantastbar. Aber die Beeinträchtigung von Grundrechten ist nur in sehr engen Schranken des materiellen Rechts zulässig. Zudem ist eine allfällige Beeinträchtigung von Grundrechten nur unter Einhaltung von rigorosen Formvorschriften (verfahrensrechtliche und organisatorische Anforderungen) rechtsgültig. Art. 36 BV hilft allen, die gegen das autoritäre Gebaren von Bundesbehörden kämpfen.⁵¹ Denn Art. 36 BV normiert, unter welchen Voraussetzungen sowie in welcher Art und Weise die in unserer Bundesverfassung verankerten Grundrechte – wenn überhaupt – beeinträchtigt werden dürfen.

⁴⁹ Zitiert aus: BGE 143 IV 83, Erw. 4.1 Abs. 3.

⁵⁰ Vgl. ausführlich: MARKUS SCHEFER, Die Beeinträchtigung von Grundrechten. Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006; EPINEY (Fussnote 35), N 1 – 67 zu Art. 36 BV. – Prof. Dr. iur. Markus Schefer wurde am 4. Februar 1965 geboren und ist seit dem Wintersemester 2001/2003 Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel mit Schwerpunkten in den Rechtsgebieten Grundrechte, internationaler Menschenrechtsschutz und Verfassungsvergleichung.

⁵¹ Vgl. ANDREAS KLEY, Von Stampa nach Zürich. Der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti, sein Leben und Werk und seine Bergeller Künstlerfamilie, Zürich 2014, insbesondere S. 241 ff.: „Giacometti kämpft gegen das autoritäre Gebaren der Bundesbehörden“; ANDREAS KLEY, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz. 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, S. 213 ff., S. 303 ff. und S. 459 ff., insbesondere: S. 246 ff.: „Zaccaria Giacometti und der Einfluss seines Denkens.“ Vgl. a.a.O., S. 250: „In seiner Abschiedsvorlesung *Die Universitätshexe* betonte Hangartner erneut die Bedeutung der Grundrechte nicht für die Mehrheiten, sondern für die Minderheiten, die das „Recht haben, eigene Wege zu gehen“ (YVO HANGARTNER, Die Universitätshexe. Minderheiten und Mehrheiten im Spannungsfeld der Grundrechte. Abschiedsvorlesung vom 13. Februar 1996, in: ZSR 1996 I, S. 105 ff., insb. S. 119).

„Artikel 36 der Bundesverfassung bringt zentrale Elemente der Struktur von Grundrechten zum Ausdruck: Sie schützen einen unaufgebbaren Kern menschlicher Existenz vor jeder Verletzung und gewährleisten darüber hinaus grundlegende Aspekte der Persönlichkeit so weit, als es mit der Eingebundenheit des Menschen in die Gesellschaft vereinbar erscheint. Damit spiegelt Art. 36 BV die Einsicht, dass der Mensch um seiner selbst willen der Rechtsordnung vorangeht und diese auf ihn ausgerichtet bleibt, und dass er stets und existenziell auch ein sozial vermitteltes Wesen ist“.⁵² Art. 36 BV ist das Ergebnis „eines angemessenen Ausgleichs zwischen individuellen Schutzbedürfnissen und gesamtgesellschaftlichen Ordnungsinteressen“.⁵³

Im Einzelnen ist Folgendes hervorzuheben:

- Die Grundrechtsdogmatik unterscheidet zwischen dem Schutzbereich eines Grundrechts und dessen Beeinträchtigung.⁵⁴
- „Unbestritten ist, dass die Grundrechte den Einzelnen vor konkreten Verletzungen schützen. Darin erschöpft sich der Grundrechtsschutz aber nicht. Grundsätzlich gewährleistet jedes Grundrecht auch einen gewissen Schutz davor, dass die von ihm erfassten Schutzobjekte einer Verletzungsgefahr ausgesetzt werden“.⁵⁵ Die „Grundrechte bezwecken, die Integrität der von ihnen erfassten Schutzobjekte möglichst sicherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen kann es notwendig sein, schon die Gefahr einer Verletzung grundrechtlicher Schutzobjekte wahrzunehmen, und nicht abzuwarten, bis eine Beeinträchtigung erfolgt ist. Es geht um eine – nicht notwendigerweise zeitliche – Vorverlagerung des Grundrechtsschutzes, um präventiv entsprechende Verletzungen zu verhindern“.⁵⁶ „Das Problem der Gefährdung von Grundrechten kann sich sowohl als Frage des Schutzbereichs als auch der Rechtfertigung einer Beeinträchtigung stellen“.⁵⁷ Die Grundrechte schützen sowohl vor konkreten Gefahren als auch vor abstrakten Risiken.⁵⁸ Abstrakte Gefahren können u.a. durch generell-abstrakte Normen geschaffen werden.⁵⁹

⁵² Zitat aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 1 mit dem Zitat in der dortigen Fussnote 1: „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.“

⁵³ Vgl. SCHEFER (Fussnote 50), S. 1 mit zahlreichen Hinweisen in der dortigen Fussnote 4.

⁵⁴ Gestützt auf SCHEFER (Fussnote 50), S. 15 und die Verweisungen in der dortigen Fussnote 1.

⁵⁵ Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 43.

⁵⁶ Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 42 f. mit zahlreichen Verweisungen in der dortigen Fussnote 79.

⁵⁷ Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 46 f.

⁵⁸ Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 44 – 52 mit zahlreichen Hinweisen, insbesondere in der dortigen Fussnote 88.

⁵⁹ Gestützt auf: SCHEFER (Fussnote 50), S. 45 mit einigen ausgewählten Beispielen: „Bewilligt der Staat den Bau eines Atomkraftwerks oder etwa den Transport gefährlicher Güter, oder betreibt er beispielsweise einen Flughafen, schafft er dadurch eine Gefahr für Leib und Leben der Bewohner in einem gewissen Umkreis.“

- „Grundrechte schützen die besonders persönlichkeitsnahen Aspekte des Menschen sowie die Grundlagen der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Gemeinwesens. Je zentraler diese Schutzgüter betroffen sind, desto umfassender sind sie zu schützen. Grundrechte schützen deshalb insbesondere dort auch vor einer blossen Gefährdung ihrer Schutzobjekte, wo intensive Verletzungen des Einzelnen drohen und wo die unabdingbaren Voraussetzungen demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren in Frage stehen. Das Recht auf Leben gewährleistet beispielsweise einen besonders weitgehenden Schutz vor Gefährdungen, wie sie etwa durch“.⁶⁰
- „Grundrechte schützen umso besser gegen eine Gefahr, je breiter der Kreis der allfällig negativ Betroffenen ist“.⁶¹
- „Je intensiver ein Schutzobjekt betroffen ist, desto strenger sind die Anforderungen an das Gesetz. Je schwerwiegender eine Grundrechtsbeeinträchtigung erscheint, desto präziser und klarer muss das Gesetz formuliert sein, das zur Beeinträchtigung ermächtigt. Analoges gilt für die Normstufe: Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV hält ausdrücklich fest, dass „schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst“ vorgesehen sein müssen“.⁶²
- „Grundlegende Bestimmungen bedürfen aber auch dort einer besonderen demokratischen Legitimität, wo schwer überschaubare Regelungsmaterien betroffen sind“.⁶³ Nur Transparenz vermag Legitimität zu schaffen bzw. zu erhalten.
- „Grundrechtsbeeinträchtigungen müssen verhältnismässig sein. Gemäss einhelliger Lehre und Praxis ist ein Eingriff dann verhältnismässig, wenn er (1) geeignet ist, das anvisierte Ziel zu erreichen, (2) erforderlich dafür ist und (3) den Einzelnen nicht mit unzumutbarer Härte trifft“.⁶⁴
- „Den jeder Relativierung entzogenen Schutz garantiert Art. 36 Abs. 4 BV mit den Kerngehalten“.⁶⁵ „Grundrechtliche Kerngehalte stellen in diesem Sinne kristallisierte Güterabwägungen dar. Sie sind das Ergebnis längerfristiger Erkenntnisprozesse, in denen sich die Einsicht in ihre existenzielle Bedeutung, ihre Anfälligkeit für Verletzung und – als Konsequenz – in die Notwendigkeit ihres ausnahmslosen Schutzes verdichtet. Es geht um jene punktuellen Schutzgehalte, die aufgrund der bisherigen Erfahrung in

⁶⁰ Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 48 f.

⁶¹ Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 50.

⁶² Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 53 f.

⁶³ Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 55.

⁶⁴ Ausführlich: SCHEFER (Fussnote 50), S. 82 – 92, das Zitat stammt aus: a.a.O., S. 82; vgl. auch die Hinweise in den dortigen Fussnoten 1 + 2.; zum Anforderungskriterium der Verhältnismässigkeit vgl. auch SCHEFER (Fussnote 50), S. 110 f.

⁶⁵ Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 1; ausführlich zum Kerngehalt der Grundrechte der BV: SCHEFER (Fussnote 50), S. 93 – 98: „IV. Kerngehalt: Art. 36 Abs. 4 BV“.

keinem Fall aufgegeben werden dürfen. Kerngehalte erscheinen damit – wie Grundrechte im Allgemeinen – als kultur-epochaler Ausdruck gesellschaftlicher Praxis“.⁶⁶

- „In ihrem Schutzgehalt knüpfen die Kerngehalte an die Garantie der Menschenwürde nach Art. 7 BV an. Sie konkretisieren – für den Bereich jedes einzelnen Grundrechts – jene Aspekte menschlicher Würde, deren Antastung keinem Menschen zugemutet werden darf. Die Kerngehalte leiten sich aber nicht aus einem vorbestehenden Begriff der Menschenwürde ab. Sie konstituieren diesen vielmehr je punktuell, vorläufig und stets unvollständig“.⁶⁷
- „Grundrechtliche Kerngehalte gelten absolut. Eine Güterabwägung im Einzelfall findet nicht statt.Indem sie von jeder Abwägung im konkreten Einzelfall ausgenommen sind, gewährleisten sie ein hohes Mass an Rechtssicherheit. Dies ist besonders in Situationen von Bedeutung, in denen erhärtete Einsichten in die unaufgebbaren Aspekte menschlicher Integrität im Strudel alltagspolitischer Notwendigkeiten – etwa im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus – unterzugehen drohen. In solchen Situationen gesellschaftlicher Pathologie ist zentral, dass die unaufgebbaren Schutzgehalte auch dogmatisch so ausgestaltet sind, dass im konkreten Einzelfall der Einfluss verzerrter Wahrnehmung und getrübtter Einsicht möglichst gering bleibt“.⁶⁸

Streng genommen wird die oberste Rangstufe der Grundrechte ebenfalls durch Art. 190 BV eingeschränkt, wonach die Rechtsprechung auch Verfassungsnormen und Bundesgesetze selbst dann anwenden muss, auch wenn und obwohl sie Grundrechte (Menschenrechte) verletzen. Normadressaten des Art. 190 BV sind jedoch nur die schweizerischen Gerichtsmagistraten, jedoch nicht andere Behörden, auch nicht die Gesetzgebungsorgane der Schweiz (insbesondere nicht die kantonalen Verfassungsgeber) und auch nicht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EMRG).

b) Kantonales Recht des Wallis

aa) Kantonsverfassung

aaa) Verhältnis zum Bundesrecht

⁶⁶ Zitate aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 93 mit Hinweisen.

⁶⁷ Zitiert aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 94.

⁶⁸ Zitate aus: SCHEFER (Fussnote 50), S. 95 f. mit zahlreichen Hinweisen; ferner zum absoluten Verbot, grundrechtliche Kerngehalte zu beeinträchtigen: SCHEFER (Fussnote 50), S. 97 f. – Zum Schutz der Würde aller Menschen durch Art. 7 BV vgl. ausführlich das Urteil des Bundesgerichts vom 3. Januar 2017, publiziert als BGE 143 IV 77 ff., insbesondere S. 82 (vgl. Fussnoten 48 + 49 hiervor).

Art. 1 Abs. 1 KV-VS⁶⁹ lautet. „Wallis bildet eine innert der Schranken der Bundesverfassung⁷⁰ souveräne und als Kanton der schweizerischen Eidgenossenschaft einverleibte demokratische Republik“. Die „Schranken der Bundesverfassung“ werden somit respektiert. Diese sind bereits behandelt worden.⁷¹

bbb) Initiativrecht

Das Initiativrecht wird in Art. 33 – 35 KV-VS und in Art. 100 – 107 KV-VS geregelt. 6000 Stimmberechtigte können eine Verfassungsinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs auf Teilrevision der Walliser Kantonsverfassung einreichen (Art. 102 Abs. 1 KV-VS in Verbindung mit Art. 100 Abs. 1 KV-VS). Der Grosse Rat stellt die Ungültigkeit einer Initiative fest, falls diese dem Bundesrecht oder der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 100 Abs. 3 Ziff. 1 KV-VS). Eine Verfassungsinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zwecks Teilrevision der Walliser Kantonsverfassung ist statthaft (Art. 102 Abs. 1 KV-VS).

c) Kantonale Verfassungsinitiative „Für einen Kanton Wallis ohne Grossraubtiere/Pour un canton du Valais sans grands prédateurs“

- Der deutschsprachige Text der hier zu beurteilenden Verfassungsinitiative (Volksinitiative) in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs lautet: „**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.“
- In der französischen Sprache⁷² lautet diese Verfassungsinitiative: „**Art. 14^{bis} nouveau:** L’Etat élabore des prescriptions contre les grands prédateurs et à la limitation et la régulation du nombre des grands prédateurs, en particulier, l’introduction et la mise en liberté de grands prédateurs ainsi que la promotion de leur population sont interdites“.

Der Initiativtext wurde am Freitag, 6. Mai 2016, im Amtsblatt des Kantons Wallis publiziert. Die einjährige Sammelfrist (Art. 110 Abs. 1 KV-VS) für das Erreichen der gemäss Art. 100 Abs.

⁶⁹ KV-VS ist die Abkürzung für: Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, SR 131.232. – Vgl. HARALD WELZER, *Autonomie gefordert! Über ein schwieriges Konzept der Demokratie*, SWR2 Wissen/Aula, Erst-Sendung: 24. Januar 2016, Wiederholung: 13. Mai 2018, Manuskript, heruntergeladen am 13. Mai 2018; u.a.: „....., weil Autonomie die Grundlage unseres Gesellschaftsverständnisses ist“ (a.a.O., S. 2, Abs. 2). „Darüber hinaus ist es vollkommener Unfug, Sicherheit und Freiheit gegeneinander auszuspielen. Denn in den entwickelten Demokratien leben wir heute nicht nur in der freiesten, sondern auch in der sichersten Form von Gesellschaft, die die Geschichte kennt“ (a.a.O., S. 7, Abs. 6). „Autonomie und Freiheit sind zivilisatorische Errungenschaften, die niemals sicher sind“ (a.a.O., S. 9, Abs. 3).

⁷⁰ Vgl. Fussnote 2 hiervor.

⁷¹ Vgl. lit. a „Bundesrecht“ hiervor.

⁷² Art. 12 KV-VS lautet: „Die französische und die deutsche Sprache sind als Landessprachen erklärt“ (Abs.1). „Der Grundsatz der Gleichberechtigung beider Sprachen soll in der Gesetzgebung und in der Verwaltung durchgeführt werden“ (Abs. 2).

3 Ziff. 1 KV-VS erforderlichen 6000 Unterschriften endete somit am Montag, 8. Mai 2017. Die gesammelten und beglaubigten 9'546 Unterschriften wurden bereits am Montag, 16. Januar 2017, und somit fristgerecht der Staatskanzlei des Kantons Wallis in Sion/Sitten eingereicht.⁷³

In der Medieninformation⁷⁴ führte das Initiativkomitee nach dem Zwischentitel „**Was will die Initiative?**“ Folgendes aus: „Die Initiative will, dass die Walliser Verfassung so ergänzt wird, 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 das Bundesrecht gesetzten Grenzen gebunden sind. In jedem Fall wird aber verlangt, dass die Einfuhr, das Freilassen und die Förderung von Grossraubtieren explizit verboten [werden]. Der Kanton Wallis unterstreicht damit, dass Grossraubtiere auf dem Gebiet des Kantons Wallis unerwünscht sind und er sämtliche ihm rechtlich zur Verfügung stehenden Mittel ergreifen wird. Vor allem wird damit aber auch die föderale Botschaft verbunden, dass lokale Probleme von denen zu lösen sind, die dadurch am stärksten betroffen werden.“

d) Opposition

Auf Verlangen von Frau MADELINE HEINIGER, Krankenschwester, 1890 Mex, Präsidentin der Justizkommission des Grossen Rates des Kantons Wallis, erstattete Herr MICHEL PERRIN, Chef des Rechtsdienstes der Sicherheit und Justiz (SJSJ) im Departement für Bildung und Sicherheit (DBS) des Kantons Wallis, am 3. Juli 2017 einen Bericht, in welchem der vorgenannte Verfasser die vorstehend zitierte Verfassungsinitiative (Volksinitiative) bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht untersuchte. Er schränkte seine Untersuchung auf die Vereinbarkeit dieser Volksinitiative mit dem schweizerischen Jagdrecht⁷⁵ ein. Der vorgenannte Verfasser äusserte seine Zweifel an der Vereinbarkeit der vorerwähnten Volksinitiative mit dem eidgenössischen Jagdrecht, nämlich mit dessen Bestimmungen zum Schutz der wildlebenden Tiere („faune sauvage“). Wörtlich:

„Un doute existe quant à la conformité au droit fédéral de l'initiative cantonale intitulée « Pour un canton du Valais sans grands prédateurs ». L'article 14^{bis} nouveau qu'elle entend introduire dans la Constitution cantonale est probablement contraire au droit fédéral. L'analyse du service spécialisé en matière de la protection de la faune sauvage est réservée.

La modification demandée de la Constitution cantonale doit obtenir la garantie fédérale.

La garantie fédérale est accordée en cas de conformité au droit fédéral, et refusée dans le cas contraire. En l'espèce elle sera probablement refusée.

⁷³ Quellen: „Medieninformation anlässlich der Übergabe der Unterschriften an die Staatskanzlei Kanton Wallis, Montag, 16. Januar 2017, in Sitten“, Text im Umfang von drei Seiten, sowie E-Mail von Grossrat Guido Walker vom 24. April 2018, 23:42 Uhr, an Rainer Schumacher.

⁷⁴ Vollständige und wörtliche Wiedergabe der Medieninformation (Fussnote 73 hiervor) S. 1, unterster Absatz.

⁷⁵ Insbesondere bezüglich der Kompatibilität mit dem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986; SR 922.0; Jagdgesetz, JSG.

..... «

Am 24. Juli 2017 ersuchte der Parlamentsdienst des Grossen Rates des Kantons Wallis das Bundesamt für Justiz (BJ) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) um eine unverbindliche Vorprüfung der vorerwähnten kantonalen Verfassungsinitiative. Am 13. Dezember 2017 erstattete das BJ die nachgesuchte (unverbindliche) Stellungnahme (im Umfang von fünf Seiten). Das BJ bejahte grundsätzlich die Vereinbarkeit der Verfassungsinitiative des Kantons Wallis mit dem Bundesrecht. „Die absolut formulierten Verbote der Einfuhr und Freilassung sind hingegen nicht mit dem Bundesrecht vereinbar.“ Das vorliegende Rechtsgutachten befasst sich insbesondere mit der Stellungnahme des BJ vom 13. Dezember 2017.

C. Vorrang der Grundrechte

Grossraubtiere sind sehr gefährlich. Das anerkennt sogar die Stellungnahme des BJ vom 13. Dezember 2017, wonach zwar von der blossen Einfuhr keine Gefahr ausgehe, dies im Unterschied zur Freilassung von Grossraubtieren.⁷⁶ Tauchen Grossraubtiere irgendwo in der Schweiz auf, warnen die Behörden die Bevölkerung regelmässig vor Annäherungsversuchen und erst recht vor Kontakten (z.B. Streicheln) von Grossraubtieren.⁷⁷ Die Gefährlichkeit des Wolfes, eines der Grossraubtiere, wird auch durch die Rekordzahl getöteter Wölfe und die noch höheren Abschussquoten in Norwegen und Schweden bewiesen.⁷⁸ In Zoologischen Gärten (z.B. der Stadt Zürich und in Les Marécottes, einem Ortsteil der Gemeinde Salvan im Unterwallis) werden Grossraubtiere zur Sicherheit der Bevölkerung gleichsam in „Hochsicherheitstrakten“ gefangen gehalten. Ein Ausbrechen von Grossraubtieren in die freie Laufbahn wird mit allen möglichen zur Verfügung gestellten Mitteln verhindert.

Grossraubtiere sind für Menschen und Tiere sehr gefährlich. Die Rechtsordnung soll Mensch und Tier vor Grossraubtieren schützen. Dies ist bundesverfassungskonform.

a) Grundrecht auf Leben

„Jeder Mensch hat das Recht auf Leben. Die Todesstrafe ist verboten“ (Art. 10 Abs. 1 BV). „Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit“ (Art. 10 Abs. 2 BV). Das Grundrecht auf Leben ist seinem naturrechtlichen Ursprung gemäss ein Menschenrecht, kein Bürgerrecht.

⁷⁶ Vgl. Stellungnahme des BJ vom 13. Dezember 2017, S. 3 unten.

⁷⁷ Vgl. z.B. *Walliser Bote* vom 10. April 2018, S. 24: „Bär in Obwalden gesichtet“, wo ausdrücklich vor dem bei Engelberg aufgetauchten Braunbär wie folgt gewarnt wurde: „Der Bär sei aber ein Raubtier. Es sei zu ihm Distanz zu halten.“

⁷⁸ Quelle: *Walliser Bote* vom 21. April 2018, S. 23: „Rekordzahl getöteter Wölfe“: 30 getötete Wölfe in Norwegen (bei 42 Abschussfreigaben der Behörden) in Norwegen und 48 Wölfe getötete Wölfe im Nachbarland Schweden.

Jeder Mensch, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, befindet sich im persönlichen Schutzbereich“.⁷⁹

b) Eigentumsgarantie

„Das Eigentum ist gewährleistet“ (Art. 26 Abs. 1 BV). „Der Schutz des Eigentums gehört zu den Menschenrechten der ersten Stunde“.⁸⁰ „In seiner **persönlichkeitsbezogenen** Dimension ermöglicht „Eigentum“ eine eigenverantwortliche, selbstbestimmte und existenzsichernde Lebensgestaltung für den Moment und für die Zukunft, schützt einen besonderen Bereich der Privatsphäre (ein „eigenes Stück Welt“) und bildet somit Voraussetzung für die freie Persönlichkeitsentfaltung“.⁸¹ Der Schutz der Eigentumsgarantie umfasst auch das Sacheigentum an Tieren, und zwar unabhängig davon, ob der einzelne Eigentümer (Tierhalter) auch eine affektive Beziehung zum betreffenden Tier besitzt oder nicht. Obwohl gemäss Art. 641a Abs. 1 ZGB Tiere nicht als Sachen gelten, ist Eigentum (sachenrechtliches Eigentum) an ihnen möglich und ebenfalls durch die Bundesverfassung geschützt. Geschützt ist somit das Eigentum an Tieren im häuslichen Bereich (z.B. Hunde und Katzen), an Nutztieren (wie Kühen, Schafen und Ziegen) und an ehemals wilden, jedoch individuell gezähmten Tieren (beispielsweise eines Zirkusunternehmens oder eines zoologischen Gartens), auch an Wildtieren, die gefangen gehalten werden und aus Sicherheitsgründen (zum Schutze der Bevölkerung) gefangen gehalten werden müssen.⁸² „Vor dem Hintergrund der (persönlichkeitsbezogenen) Funktionen der Eigentumsgarantie darf es nicht darauf ankommen, ob der Gegenstand des Sachherrschaftsrechts einen (bestimmten) Vermögenswert aufweist. Schutzwürdig ist auch das Eigentum an einem Gegenstand ohne Verkehrswert, wie z.B. an einem persönlichen Kleidungsstück oder einem Andenken“.⁸³

„Die Vorgabe, einzig Holzfensterläden [in der Churer Altstadt] zu verwenden, bedeutet unbestrittenermassen einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Ein solcher muss sich nicht nur auf eine gesetzliche Grundlage stützen, sondern auch auf einem öffentlichen Interesse beruhen und verhältnismässig sein“.⁸⁴ Das Bundesgericht wendet deshalb die (sehr restriktiven) Kriterien des Art. 36 BV

⁷⁹ Zitat aus: AXEL TSCHENTSCHER, N 6 zu Art. 10 BV, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung (Fussnote 4).

⁸⁰ Zitat aus: WALDMANN (Fussnote 4), N 1 zu Art. 26 BV. – Vgl. auch WELZER (Fussnote 69), S. 8 f.: „Vielleicht kann man sich daran die Kostbarkeit des zivilisatorischen Standards klar machen, den wir in der Gegenwart geniessen, bei all den gravierenden Mängeln, die die heutigen Gesellschaften westlichen Zuschnitts immer noch haben. Und dieser Standard bedeutet eben die individuelle Erwartbarkeit von körperlicher Unversehrtheit und Unverletzlichkeit von Person und Eigentum – solche Güter stehen in Verfassungen, weil sie *nicht* selbstverständlich sind.“

⁸¹ Zitat aus: WALDMANN (Fussnote 4), N 13 zu Art. 26 BV.

⁸² Im Kanton Wallis hält einzig die „Zoo et piscine des Marécottes Sàrl“, les Combasses 3, 1923 Les Marécottes, in der Gemeinde Salvan (Vallée de Trient, District de St-Maurice) rund 150 Tiere in Gefangenschaft, darunter Wölfe, Bären und Luchse.

⁸³ Quelle (inkl. Zitat): WALDMANN (Fussnote 4), N 18 zu Art. 26 BV.

⁸⁴ Zitat aus: Urteil 1C_578/2016 der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 28. Juni 2017, Erw. 4.6; vgl. auch Fussnote 27 hiervor.

(Legalitätsprinzip, öffentliches Interesse an der Einschränkung von Grundrechten, Verhältnismässigkeit, unantastbarer Kerngehalt der Grundrechte) *kumulativ* an. Dies entspricht Wortlaut und Sinn von Art. 36 BV. Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 verstärkte in Art. 36 BV die Grundrechte ganz erheblich und schränkte damit gleichzeitig die Tragweite des Art. 120 BV massiv ein. Damit wurde die Verfassungsgerichtsbarkeit der Schweiz gewaltig ausgeweitet. Die Schranken der Verfassungsgerichtsbarkeit wurden damit noch enger, fast „zahnlos“.

Anlässlich der Anhörung einer Delegation des Initiativkomitees durch die Justizkommission des Grossen Rates des Kantons Wallis am 25. April 2018 in Sion/Sitten verurkundete Grossrat GUIDO WALKER, Präsident des Initiativkomitees, statistisches Material über die grosse Anzahl der Tierrisse und über das grausame Leiden der von Grossraubtieren gerissenen Tiere.⁸⁵ Gemäss BAFU (Bundesamt für Umwelt), Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften, wurden von 1995 bis 2017 insgesamt 5'451 Haustiere von Grossraubtieren getötet, wobei Rindergattung, Pferdegattung, Schafe, Ziegen inkl. Zwergziegen, Neuweltkamele (Untergattung der Gattung Lama) und Gehegehirsche Opfer geworden sind. Beim Fallwild wurden zwischen 1999 und 2016 insgesamt 6'937 Grossraubtier-Risse von Hirschen, Rehen, Gemen, Steinwild, Hasen und Füchsen statistisch erfasst. Ein neues Beispiel, stellvertretend für unzählige viele: Im März 2018 tötete ein Wolf oberhalb von St. German, einem Dorf, das zur Gemeinde Raron gehört, eine junge Burenziege.⁸⁶

c) Keine ausschliessliche Kompetenz des Bundes zum Menschenrechtsschutz

Lehre und Rechtsprechung differenzieren zwischen

- Vorschriften zum Schutz der Tiere vor Menschen und
- Normen zum Schutz der Menschen vor Tieren.

„Art. 80 Abs. 1 [BV] erteilt dem Bund für den Bereich des Tierschutzes eine umfassende Rechtsetzungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung. Nach Art. 80 Abs. 1 [BV]

⁸⁵ Die drei Attachements, welche das am 25. April 2018 vorgelegte statistische Material enthalten, wurden der Justizkommission von Grossrat GUIDO WALKER, Präsident des Initiativkomitees, zusätzlich mit E-Mail vom 26. April 2018, 17:30 Uhr, übermittelt.

⁸⁶ Quelle: *Walliser Bote* vom 13. April 2018, S. 3. – Vgl. auch: *Walliser Bote* vom 28. April 2018, S. 13: „Projekt mit rumänischen Hirten auf Eis gelegt. Auf die Schafalpe der Burgerschaft Törbel werden im Sommer 2018 keine Schafe aufgetrieben. Ein Herdenschutzprojekt mit zwei rumänischen Hirten mit Hunden stiess bei den Schäfern auf zu wenig Interesse, als dass es kostendeckend hätte realisiert werden können.“ Auch in geschlossenen Ställen (in der Surselva, Kt. Graubünden) wurden schon (artwidrig zusammengepferchte) Schafe von einem oder zwei Wölfen angegriffen und qualvoll gerissen.

erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz der Tiere. Danach sollen Tiere vor Menschen und nicht Menschen vor (gefährlichen) Tieren wie Kampfhunden oder Schlangen geschützt werden (vgl. BGer 2C_166/2009 [30.11.2011], E. 2.1.1.; Ber. Pitbull, 3567; MÜLLER/FELLER, Gesetzgebungskompetenz, 205 ff.). Allenfalls können auf den Tierschutzartikel abgestützte Vorschriften zum Schutz der Tiere auch dem Schutz des Menschen dienen (z.B. Hundehalterprüfung [MÜLLER/FELLER, Gesetzgebungskompetenz, 205]; vgl. BGer 2A.12/2003 resp. 2P.8/2003[2.7.2003]. E. 3.2, ZBI 2003, 607 ff., 609; BJ, Gutachten Kampfhunde, 4). Für den Schutz der Menschen vor Tieren sind die Kantone zuständig. Als Ausnahme wird vielfach Art. 120 [BV] erwähnt; dies ist zu präzisieren: Art. 120 [BV] bildet nur Grundlage für den Schutz des Menschen vor gentechnisch veränderten Tieren, wenn die Gefährlichkeit Resultat der gentechnischen Veränderung (s.a. Art. 30 Abs. 7 GTG)^{.87}

„Abs. 1 [des Art. 80 BV] stellt (nur) die Grundlage für Regelungen zum Schutz von Tieren vor menschlichem Verhalten dar, nicht aber zum Schutz des Menschen vor Tieren (z.B. vor potenziell gefährlichen Hunden), welcher demzufolge in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt“^{.88}

Fazit: Für den Schutz der Bevölkerung, d.h. aller Menschen auf dem Territorium der Schweiz, sind nach wohl herrschender Lehre und Rechtsprechung in erster Linie die Kantone zuständig (Gesetzgebungskompetenz). Es kann somit in diesem Rechtsbereich zum Vorneherein keinen Normenkonflikt⁸⁹ zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht geben. Aber auch ein Kompetenzkonflikt⁹⁰ ist nicht ersichtlich. Der Bund hat bis heute keine Förderungsmassnahmen für Grossraubtiere erlassen und beabsichtigt auch nicht den Erlass derartiger Normen.⁹¹ Die im St. Galler Kommentar geäusserte Rechtsauffassung, dass für den Schutz der Menschen vor den Tieren die Kantone zuständig seien, ist dahingehend zu präzisieren, dass die Grundrechte (Menschenrechte) in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen (Art. 35 Abs. 1 BV). „Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet zu ihrer Verwirklichung beizutragen“ (Art. 35 Abs. 2 BV). Zwar wird der Bund in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich beauftragt, Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung vor Tieren zu erlassen. Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 BV untersagen jedoch dem Bund, Vorschriften zu erlassen, die menschenfeindlich oder menschengefährlich sind. Die eminente Bedeutung des verfassungsmässigen Schutzes des menschlichen Lebens (Art. 10 BV) und der Eigentumsgarantie (Art 26 BV) wurden jüngst einmal mehr dadurch hervorgehoben, dass der Gegenvorschlag einer Konzernverantwortung die Haftung auf

⁸⁷ Wörtliche sowie vollständige Wiedergabe von: CHRISTOPH ERRASS, N 13 zu Art. 80 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014 (meistens St. Galler Kommentar genannt).

⁸⁸ Wörtliche Wiedergabe der ersten zwei Sätze von: LILIANE SCHÄRMELI/ALAIN GRIFFEL, N 18 zu Art. 80 BV, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung (Fussnote 4).

⁸⁹ Vgl. Fussnote 17 hiervor.

⁹⁰ Vgl. Fussnote 17 hiervor.

⁹¹ Gemäss Stellungnahme des BJ vom 13. Dezember 2017, S. 4 lit. f, Abs.1, Satz 3: „Es ist auf Gesetzesebene keine direkte Förderung von Grossraubtieren durch den Bund vorgesehen.“

schwere Fälle „an Leib und Leben oder Eigentum“ beschränken soll.⁹² Der Menschenrechtsschutz erfasst auch den Schutz des Eigentums (Art. 26 BV).

D. Verhältnis zum Jagdgesetz des Bundes

Die Stellungnahme des BJ vom 13. Dezember 2017 fokussiert einseitig die Verfassungsinitiative „Kanton Wallis ohne Grossraubtiere“ im Verhältnis zum Jagdgesetz⁹³ des Bundes. Dies geschieht – ebenfalls sehr einseitig – unter rein ökonomischen Aspekten. Die Stellungnahme lässt jegliche Empathie für emotionale Bindungen der einzelnen Menschen an ihre Tiere, auch an Nutztiere, vollständig vermissen. Ich erhebe insbesondere die folgenden Einwendungen und Einreden gegen die Stellungnahme des BJ vom 13. Dezember 2017:

a) Verfassungskonformer Vorrang der Grundrechte

Das Jagdrecht des Bundes verletzt elementare Grundrechte (Menschenrechte) der Bundesverfassung, so die Garantie der physischen und psychischen Unversehrtheit jedes menschlichen Lebens (Art. 10 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Wenn etwas verfassungswidrig ist, so teilweise das Jagdrecht des Bundes und nicht die Verfassungsinitiative „Für einen Kanton Wallis ohne Grossraubtiere“.⁹⁴ Soweit BAFU und KORA (eine verschleierte, illegale „Aussenstation“ des BAFU) gestützt auf das Jagdrecht des Bundes die bundesrechtliche Pflicht zum Schutz der Bevölkerung nicht erfüllen, handeln sie bundesrechtswidrig; insbesondere verletzen sie zwei absolute, durch die Bundesverfassung garantierte Grundrechte (Art. 10 BV und Art. 26 BV). Das habe ich soeben nachgewiesen. Das Jagdrecht des Bundes erfüllt kein einziges Kriterium des Art. 36 BV, soweit Grossraubtiere Leben und Gut der Bevölkerung gefährden.

b) Keine ausschliessliche Bundeskompetenz zum Schutz vor Grossraubtieren

Der Schutz der Bevölkerung vor (geschützten und ungeschützten) Grossraubtieren ist in erster Linie, wenn auch nicht ausschliesslich, Aufgabe der Kantone. Auch dies habe ich soeben nachgewiesen.

c) Kein Grundrecht für den Tierschutz

⁹² Quelle: HANSUELI SCHÖCHLI, Geplante Haftungsregeln für Konzerne verärgern die Wirtschaft. Die Initiative zur Konzernverantwortung würde mit dem diskutierten Gegenvorschlag ohne Volksabstimmung umgesetzt, kritisieren Wirtschaftsverbände, NZZ vom 21. April 2018, S. 13.

⁹³ Vgl. Fussnote 75 hiervor.

⁹⁴ Vgl. dazu KURT FLURI, Wo bleibt die Verantwortung? NZZ vom 13. Februar 2018, S. 9; „M.E. liegt es deshalb primär in der Verantwortung der Initianten, Widersprüche zu anderen Verfassungsbestimmungen zu vermeiden.“ Der Verfasser dieses Leserbriefs ist FDP-Nationalrat.

Das Lebensrecht jedes einzelnen Menschen (Art. 10 BV) und dessen Eigentumsrechte (Art. 26 BV) sind Grundrechte (Menschenrechte), welche die Bundesverfassung garantiert. Der Tierschutz kann sich hingegen auf kein Grundrecht berufen.

d) Keine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Das BJ behauptet, Art. 78 Abs. 4 BV und Art. 80 BV würden dem Bund eine „umfassende Gesetzgebungskompetenz“ bzw. eine „umfassende Bundeskompetenz“ zum Tierschutz einräumen. Die Stellungnahme des BJ vom 13. Dezember 2017 enthält jedoch nicht den geringsten Beleg für diese Meinung. Vielmehr räumt es im nächstfolgenden Abschnitt selber ein, dem Bund sei nur eine „Grundsatzgesetzgebungskompetenz“ eingeräumt worden; der Bund könne nur „Mindeststandards“ erlassen und müsse „den Kantonen einen substanziellen eigenen Regelungsspielraum belassen“. Diese Rechtsauffassung steht im Einklang mit der wohl herrschenden Lehre:

- Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz nicht abschliessend ausgeschöpft. Die Lehre geht von einer Verbundaufgabe von Bund und Kantonen aus, „was im Wortlaut des völlig unübersichtlich strukturierten Art. 78 [BV] nur ungenügend zum Ausdruck kommt“.⁹⁵
- „Die *faktische Wirksamkeit* dieses Regelungsansatzes wird in der Lehre zum Teil als ungenügend erachtet (.....), doch ist eine strikter gefasste allgemeine Schutzregelung angesichts der völlig unterschiedlichen Sachverhalte, der divergierenden Schutzauffassungen und der verfassungsrechtlichen Anforderungen an entsprechende Einschränkungen, namentlich des Eigentums (Art. 26 [BV]) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 [BV]) kaum praktikabel bzw. denkbar“.⁹⁶
- „Die im Interesse der Verständlichkeit dringend wünschbare Neufassung des Natur- und Heimatschutzartikels (im Sinne einer systematischen Vereinfachung) scheiterte *angesichts des labilen Gleichgewichts der gegensätzlichen Interessen* in diesem Bereich bereits im Ansatz. Nicht zu denken war daher im Rahmen der Verfassungsreform an eine *sinnvollere Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen* (.....)“.⁹⁷
- „Art. 79 [BV] ermächtigt den Bund zur *Gesetzgebung* über die *Jagd* und die *Fischerei*, Formell beschränkt er die Gesetzgebungskompetenz nun ausdrücklich auf den Erlass von Grundsätzen (zum Begriff der Grundsatzgesetzgebung vgl. Komm. zu Art. 75, Rz. 28 ff.). Dies entspricht der Lehre und Praxis zu Art. 25 aBV, welche ohne direkten Hinweis im

⁹⁵ Vgl. ARNOLD MARTI, N 5 zu Art. 78 BV, in: St. Galler Kommentar (Fussnote 87).

⁹⁶ Quelle: ARNOLD MARTI, N 7 zu Art. 78 BV, in: St. Galler Kommentar (Fussnote 87).

⁹⁷ Zitiert aus: ARNOLD MARTI, N 25 zu Art. 78 BV, in: St. Galler Kommentar (Fussnote 87); vgl. auch a.a.O., N 26 zu Art. 78 BV: „Eine *Neuordnung* der fragwürdig gewordenen verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung“

Wortlaut der Bestimmung seit jeher von einer beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausgegangen waren, „⁹⁸

- „Entsprechend der beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes Das JSG, welches sich auch auf die Naturschutz- und Tierschutzkompetenz des Bundes stützt (vgl. Rz. 9 f. und 11), enthält in diesem Sinne die Pflicht der Kantone zur Regelung des Jagdwesens und zur Beeinflussung der Tierbestände (Art. 3), „⁹⁹
- „Die beschränkte Gesetzgebungskompetenz ist nach wie vor primär durch die Respektierung der kantonalen Regelungshoheit über die sogenannten Regale bzw. Monopole im Bereich der Jagd und der Fischerei bedingt (.....). Wie früher in Art. 31 Abs. 2 aBV werden die historischen Grund- und Bodenregalrechte der Kantone, so insb. das Jagd- und Fischereiregal heute in Art. 94 Abs. 4 [BV] ausdrücklich vorbehalten und von der Wirtschaftsfreiheit (und damit auch von den Regeln des Binnenmarktgesetzes [Art. 1 Abs. 3 BGBM] ausgenommen (.....)“¹⁰⁰
- „Die Umsetzung der erweiterten Verfassungszielsetzung im Bereich der Jagd- und Fischereigesetzgebung ist jedoch noch voll im Gang (vgl.) und verläuft keineswegs konfliktfrei. So birgt insbesondere die Rückkehr der Grossraubtiere Wolf, Bär und Luchs, aber auch des Bibers, grosse Herausforderungen für Bevölkerung, Jäger und Landwirtschaft, welchen durch erfolgte und laufende Änderungen der Jagdgesetzgebung begegnet werden soll (.....)“¹⁰¹
- „Wichtige Schutzlücken bestehen insbesondere im Bereich des Lebensraumschutzes für Fische und Wildtiere, wo einstweilen vor allem die Kantone tätig werden müssen (.....)“¹⁰²
- Ein Widerspruch der kantonalen Verfassungsinitiative zu entgegenstehendem Bundesrecht ist nicht erkennbar. Auf keinen Fall kann von einer *eindeutigen* Verletzung von entgegenstehendem Bundesrecht gesprochen werden- Lehre und Rechtsprechung lassen jedoch eine Ungültigkeitserklärung nur dann zu, wenn eine Verfassungs- oder Gesetzesinitiative *ohne jeden Zweifel* entgegenstehendes Bundesrecht verletzen würde.

e) Unverhältnismässigkeit

⁹⁸ Zitiert aus: ARNOLD MARTI, N 2 zu Art. 79 BV, in: St. Galler Kommentar (Fussnote 87).

⁹⁹ Zitiert aus: ARNOLD MARTI, N 3 zu Art. 79 BV nach dem Zwischentitel „3. Jagdgesetzgebung“, in: St. Galler Kommentar (Fussnote 87).

¹⁰⁰ Teilzitat aus: ARNOLD MARTI, N 6 zu Art. 79 BV, in: St. Galler Kommentar (Fussnote 87).

¹⁰¹ Zitat eines Teils von: ARNOLD MARTI, N 12 zu Art. 79 BV, in: St. Galler Kommentar (Fussnote 87).

¹⁰² Zitiert aus: Arnold Marti, N 13 zu Art. 79 BV, in: St. Galler Kommentar (Fussnote 87).

In einem paternalistischen (Über-)Eifer und mit einem immensen bürokratischen Aufwand sorgt sich der Bund als moderner Sozialstaat um das physische und psychische Wohlergehen aller Menschen auf seinem Territorium. Einige wenige Beispiele, stellvertretend für viele: LRV Luftreinhalteverordnung; Datenschutz (Revision ab 1. Januar 2018 in Kraft usw. usw.). In krassem Gegensatz dazu steht der bundesrechtliche Schutz der Grossraubtiere in der Schweiz ohne jeglichen Bevölkerungsschutz. Was nützt einem Menschen mit langer Lebenserwartung die reine Luft, wenn er von einem Rudel Wölfe ohne jede Verteidigungschance zu Tode gequält wird und er allzu früh aus der reinen Luft der irdischen Welt scheiden muss?

f) Eng begrenzter Kreis der Normadressaten des Jagdrechts

Das bundesrechtliche Jagdrecht, insbesondere das u.a. auf Art. 80 Abs. 1 BV gestützte Jagdgesetz regelt nur den *Schutz* bestimmter Arten von wildlebenden Säugetieren- Normadressaten des Jagdgesetzes und der darauf gestützten Jagdverordnungen sind nur die Frauen und Männer, sofern und soweit sie die Jagd ausüben und zur Jagd berechtigt sind.

Die (einstweilen teilweise umstrittene) Verfassungsinitiative bezweckt jedoch den Schutz der gesamten Bevölkerung im ganzen Gebiet des Kantons Wallis. Dazu ist auch der Kanton Wallis durch die Bundesverfassung legitimiert, d.h. berechtigt und verpflichtet. Art. 57 Abs. 1 BV lautet: „Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.“ Die Bundesverfassung geht von einem personellen Sicherheitsbegriff aus. „Bevölkerung“ sind die auf dem Gebiet der Schweiz lebenden Menschen. Der Bevölkerungsschutz geht über den Zivilschutz (Art. 63 BV) hinaus.¹⁰³ Art. 57 BV bezweckt den „dauerhaften Schutz menschlichen Wohlbefindens“.¹⁰⁴ Zu den geschützten Individualrechtsgütern zählen die klassischen Rechtsgüter jedes einzelnen Menschen, d.h. Leben, Freiheit, Eigentum, Gesundheit etc.¹⁰⁵ „Die Sicherheitsgewährleistung ist traditionell eine originäre Staatsaufgabe, d.h. sie ist nicht aus der Bundesverfassung abgeleitet, sondern ist dieser vorgelagert“.¹⁰⁶ Art. 57 BV umfasst auch die Gefahrenabwehr.¹⁰⁷

Der Bevölkerungsschutz, zu dem auch der Kanton Wallis berechtigt und verpflichtet ist, verfolgt nicht nur andere Ziele als das bundesrechtliche Jagdrecht, sondern wendet sich auch an unterschiedliche Normadressaten.

E. Schutz <> Förderung

Die Stellungnahme des BJ vom 13. Dezember 2017 differenziert nicht zwischen

¹⁰³ Gemäss OLIVER DIGGELMANN/TILMANN ALTWICKER, N 15 zu Art. 57 BV, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Auflage, Basel 2015.

¹⁰⁴ Gemäss DIGGELMANN/ALTWICKER (Fussnote 103), N 18 zu Art. 57 BV.

¹⁰⁵ Gestützt auf: DIGGELMANN/ALTWICKER (Fussnote 103), N 19 zu Art. 57 BV.

¹⁰⁶ Zitiert aus: DIGGELMANN/ALTWICKER (Fussnote 103), N 23 zu Art. 57 BV.

¹⁰⁷ Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER (Fussnote 103), N 38 zu Art. 57 BV.

- *Schutz* der Grossraubtiere und
- *Förderung* der Grossraubtiere.

Vielmehr erweckt diese Stellungnahme unwillkürlich den Eindruck, sie setze den Schutz der Grossraubtiere mit der Förderung von deren Wiederansiedlung gleich. Verbote sind dem gesetzlichen Schutz eigentümlich; die Normadressaten müssen sich bestimmter Massnahmen enthalten und insoweit *passiv* bleiben. Die Förderung bedarf hingegen der Gebote; die Normadressaten von Geboten sollen in bestimmter Art und Weise *aktiv* werden.

Art. 80 BV verleiht dem Bund einzig die Kompetenz zum gesetzlichen Schutz von wild lebenden Grossraumtieren, jedoch nicht zur Förderung der Wiederansiedlung solcher Säugetiere.

F. Ergebnisse

Ich folge hiermit der Systematik von Ziff. 3 (Seiten 2 – 5) der Vernehmlassung des BJ vom 13. Dezember 2017.

a) Begriff der Grossraubtiere

Der Begriff der Grossraubtiere ist ein allgemeiner Begriff, auch eine allgemein verständliche Kategorie innerhalb der Tierwelt. Der Bevölkerungsschutz erheischt gebieterisch den Bevölkerungsschutz vor allen Grossraubtieren, die das Wohlergehen von Menschen gefährden, unabhängig davon, ob sie geschützt sind oder nicht, z.B. auch vor Wolfshybriden.¹⁰⁸ Raubtier bleibt Raubtier. Jedes Grossraubtier (auch eine Wolfshybride) ist eine Bestie, die Menschen und Tier gefährdet. Abgesehen davon, dass Herdenschutzmassnahmen weitgehend erfolglos und zudem unzumutbar sind, erweisen sie sich für die Bevölkerung als kontraproduktiv: Je mehr die Tiere, insbesondere die Nutztiere, vor den Grossraubtieren geschützt werden, desto mehr und eher sind die Grossraubtiere darauf angewiesen, ihren (unvermeidbaren) Hunger an qualvoll getöteten Menschen zu stillen. Der (sprichwörtliche) „Wolfshunger“ bedeutet nicht den Hunger auf Wölfe, sondern einen besonders starken Hunger.¹⁰⁹

b) Schutz vor Grossraubtieren

¹⁰⁸ Vgl. FRANZISKA SCHEVEN, Der Wolf im Hundepelz. Das Raubtier ist in unsere Wälder zurückgekehrt. Aber ist es auch wirklich der Wolf oder ein Mischling? NZZ vom 17. April 2018, S. 22; zu diesem Thema vgl. auch: BERNHARD SPÖRRI, Wolf-Hund-Hybriden sind ein Problem, Leserbrief in der NZZ vom 25. April 2018, S.9; NORBERT ZENGAFFINEN, Gschtürm um Mischlinge (Kommentar) und: Wallis – Diskussion um Wolfsmischlinge: Wann ist ein Wolf ein Wolf? *Walliser Bote* vom 12. Mai 2012, S. 1; NORBERT ZENGAFFINEN, Interview – Reinhard Schnidrig, oberster Jagdinspektor, äussert sich erstmals umfassend zu Wolfshybriden in der Schweiz „Labor untersucht alle Wölfe mit verfeinerter Methodik nochmals“ *Walliser Bote* vom 12. Mai 2018, S. 3.

¹⁰⁹ Vgl. WAHRIG (Fussnote 41), S. 1671, Stichwort: *Wolfshunger*.

Im Ergebnis, wenn auch nicht in der Begründung, teile ich die Auffassung des BJ, dass die Verfassungsinitiative mit Bundesrecht vereinbar ist.

c) Beschränkung und Regulierung des Bestandes

Wiederum deckt sich die Auffassung des BJ mit meinen vorstehenden Ausführungen im Ergebnis, wenn auch nicht in der Begründung. Zurzeit sind nur der Text der Verfassungsinitiative und die Absichten des Initiativkomitees auf die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht zu überprüfen. Die Initianten wollen sich selbstverständlich „an die durch das Bundesrecht gesetzten Grenzen“ halten.¹¹⁰ Insbesondere ist nichts vorgesehen, was den vom Bund festgelegten Tierschutz tangieren oder gar beeinträchtigen könnte. Dass (geschützte und nicht geschützte) Grossraubtiere beseitigt werden dürfen, wenn ein Notstand gemäss den Voraussetzungen des Art. 17 StGB vorliegt, wird sowohl vom Bundesrecht als auch von der hier zu beurteilenden Verfassungsinitiative vorbehalten, d.h. nicht aufgehoben.

d) Verbot der Einfuhr

Selbstverständlich ist unter „Einfuhr“ nur der Import von Grossraubtieren in den Kanton Wallis zu verstehen. Eine parallele Bewilligungspflicht verstösst nicht gegen Bundesrecht, sondern ist in anderen Rechtsbereichen (z.B. im Raumplanungsrecht) gang und gäbe.

Das BJ will das berühmt-berüchtigte „Haar in der Suppe“ gefunden haben. Es ortet eine Verletzung des Binnenmarktgesetzes¹¹¹ und leitet daraus die Unvereinbarkeit der Verfassungsinitiative mit dem Bundesrecht ab. Dagegen ist insbesondere einzuwenden:

- Das Jagdrecht ist ohnehin von der Wirtschaftsfreiheit und damit auch von den Regeln des Binnenmarktgesetzes ausgenommen.¹¹²
- (Geschützte und nicht geschützte) Grossraubtiere werden kaum je als Handelsware vermarktet.
- Sobald ein Grossraubtier mit menschlicher Hilfe eine Grenze zum Kanton Wallis überquert hat, besteht eine Gefährdung der Bevölkerung auf dem Gebiet des ganzen Kanton Wallis. Auch wenn eine blosser Durchfuhr beabsichtigt ist, kann es zu einer Freilassung kommen (z.B. zufolge eines Verkehrsunfalls oder zufolge einer von Tierfanatikern gewaltsam erzwungenen Freilassung). In jedem Fall sind die Begleitpersonen gefährdet.

¹¹⁰ Vgl. Fussnote 74 hiervor.

¹¹¹ Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995; Binnenmarktgesetz; SR 943.02.

¹¹² Vgl. Fussnote 100 hiervor.

- Schliesslich müssen in einer einzelnen Verfassungsbestimmung noch nicht alle Details geregelt werden.

e) Verbot der Freilassung

Mit dem Verbot der Freilassung¹¹³ soll der Kanton Wallis nur den verfassungsrechtlichen Auftrag zum effizienten *Bevölkerungsschutz* (Art. 57 BV) erfüllen. Das kann nicht bundesrechtswidrig sein. Hingegen ist die Auffassung des BJ, der Bund könne Grossraubtiere überall in der Schweiz freilassen, verfassungswidrig und unbeachtlich. Zur Förderung von Grossraubtieren mittels Freilassung besitzt der Bund ohnehin keinen verfassungsrechtlichen Auftrag und damit auch keine Einzelermächtigung zur Gesetzgebung zwecks Förderung der Grossraubtiere innerhalb der Grenzen der Schweiz.

G. Zusammenfassung

Ich fasse die wesentlichen Ergebnisse und Schlussfolgerungen dieses Rechtsgutachtens zusammen. Die folgende Zusammenfassung kann in die Eingabe integriert werden, welche das Initiativkomitee bis am Dienstag, 15. Mai 2018, der Justizkommission des Grossen Rates des Kantons Wallis in Sion/Sitten einzureichen hat. Ich empfehle den folgenden Satz in dieser Eingabe: „Die vorliegende Eingabe beruht auf dem Rechtsgutachten, das Prof. Dr. iur. Rainer Schumacher am 14. Mai 2018 im Auftrag des Initiativkomitees verfasst hat. Wer die Zustellung des vollständigen Rechtsgutachtens (inkl. die Hinweise in 114 Fussnoten) wünscht, möge ihm dies bitte mitteilen.“

a) Gefährdung von Mensch und Tier durch Grossraubtiere

(Geschützte und ungeschützte) Grossraubtiere sind für Mensch und Tier sehr gefährlich. Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) garantiert das Recht auf Leben), d.h. u.a. das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit (Art. 10 BV) und das Recht auf Eigentum (Art. 26 BV). Diese Garantien der Bundesverfassung greifen bereits bei blosser Gefährdung.

b) Vorrang der Grundrechte auf Leben und Eigentum der Menschen in der Schweiz

Das Recht jedes Menschen auf physische und psychische Unversehrtheit seines Lebens (Recht auf Leben gemäss Art. 10 BV) und sein Recht auf Eigentum (Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV) sind Grundrechte (Menschenrechte), die den Vorrang vor allen Normen des Bundesrechts, auch vor dem übrigen Inhalt der Bundesverfassung (BV) geniessen. Das Lebensrecht der

¹¹³ Für ein Beispiel einer Freilassung vgl. ERICH ASCHWANDEN, Operation Luchs. 1971 werden in Obwalden zwei Pinselohren ausgesetzt – im Gegenzug erhalten die Jäger Hirsche, NZZ vom 23. April 2018, S. 11.

Bevölkerung (Art. 10 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) sind in ihrem Kerngehalt unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

c) Kantonalrechtliche Gesetzgebungshoheit

Jeder Kanton ist innerhalb der bundesrechtlichen Schranken souverän. Jeder Kanton besitzt insbesondere die Verfassungshoheit. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung (insbesondere des Bundesgerichts) sind die Kantone zum Schutz der Bevölkerung vor Grossraubtieren ebenfalls berechtigt und verpflichtet. Menschenschutz und Tierschutz verfolgen unterschiedliche Ziele. Das Verfassungsrecht des Bundes regelt Menschenschutz und Tierschutz unterschiedlich. *Quellen:* Urteil des Bundesgerichts vom 2. Juli 2003; N 13 zu Art. 80 BV im St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung; N 18 zu Art. 80 BV im Basler Kommentar.

d) Bundesrechtlicher Tierschutz

Der bundesrechtliche Tierschutz (inkl. der Tierschutz gemäss dem Jagdrecht des Bundes) bezweckt nur, aber immerhin, den Schutz bestimmter Tiere vor den Menschen, hingegen nicht den Schutz des Menschen vor den Tieren. In diesen Rechtsbereich will und kann die Volksinitiative nicht eingreifen. Er sowie die Notstandsbestimmungen der Strafgesetzgebung (insbesondere Art. 17 StGB) bleiben von der vorgeschlagenen Änderung der Verfassung des Kantons Wallis völlig unberührt.

e) Kein Kompetenzkonflikt

Der Bund besitzt keine ausschliessliche Kompetenz zum Bevölkerungsschutz. Dem Bund fehlt jegliche Kompetenz (Einzelermächtigung) zur *Förderung* einzelner geschützter Grossraubtiere. Sofern und soweit das bundesrechtliche Jagdrecht eine solche Ermächtigung usurpiert, ist das Jagdrecht des Bundes bundesrechtswidrig, insbesondere nicht verfassungskonform. Um das Lebensrecht der Bevölkerung der Schweiz und deren Eigentumsrechte zu schmälern oder gar aufzuheben, fehlen dem Jagdrecht des Bundes insoweit mindestens die folgenden Kriterien, in deren engen Grenzen Beeinträchtigungen der Grundrechte verfassungskonform sein können: Legalitätsprinzip; öffentliches Interesse; Verhältnismässigkeit; keine Beeinträchtigung des Kerngehalts des Lebensrechts sowie der Eigentumsgarantie (Art. 36 Abs. 1 – Abs. 4 BV).

f) Fazit

Aus allen diesen Gründen ist die vorgeschlagene Änderung der Verfassung des Kantons Wallis weder ganz noch teilweise bundesrechtswidrig. Sie ist vollumfänglich als gültig zu erklären und dem Walliser Volk zu unterbreiten.

H. Inhaltsverzeichnis

A. Vorbemerkungen

B. Aktueller Stand

a) Bundesrecht

aa) Regelung der Kompetenzkonflikte Bund/Kantone

bb) Unvereinbarkeit mit Bundesrecht

cc) Grundrechte

dd) Normenhierarchie

aaa) Vorrang der Bundesverfassung

bbb) Vorrang der Grundrechte innerhalb der Bundesverfassung

ccc) Enge Schranken der Beeinträchtigung von Grundrechten

b) Kantonales Recht des Wallis

aa) Kantonsverfassung

aaa) Verhältnis zum Bundesrecht

bbb) Initiativrecht

c) Kantonale Verfassungsinitiative „Für einen Kanton Wallis ohne Grossraubtiere/Pour un canton du Valais sans grands prédateurs“

d) Opposition

C. Vorrang der Grundrechte

a) Grundrecht auf Leben

b) Eigentumsgarantie

c) Keine ausschliessliche Kompetenz des Bundes zum Menschenrechtsschutz

D. Verhältnis zum Jagdgesetz des Bundes

a) Verfassungskonformer Vorrang der Grundrechte

b) Keine ausschliessliche Bundeskompetenz zum Schutz vor Grossraubtieren

c) Kein Grundrecht für den Tierschutz

- d) *Keine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes*
- e) *Unverhältnismässigkeit*
- f) *Eng begrenzter Kreis der Normadressaten des Jagdrechts*

E. Schutz <> Förderung

F. Ergebnisse

- a) *Begriff der Grossraubtiere*
- b) *Schutz vor Grossraubtieren*
- c) *Beschränkung und Regulierung des Bestandes*
- d) *Verbot der Einfuhr*
- e) *Verbot der Freilassung*

G. Zusammenfassung

- a) *Gefährdung von Mensch und Tier durch Grossraubtiere*
- b) *Vorrang der Grundrechte auf Leben und Eigentum der Menschen in der Schweiz*
- c) *Kantonalrechtliche Gesetzgebungshoheit*
- d) *Bundesrechtlicher Tierschutz*
- e) *Kein Kompetenzkonflikt*
- f) *Fazit*

H. Inhaltsverzeichnis

5416 Kirchdorf bei Baden, 14. Mai 2018

Der Verfasser:

(Rainer Schumacher)

Adresse des Verfassers:

Prof. Dr. iur. Rainer Schumacher

Rechtsanwalt¹¹⁴

Tobelrainli 24

5416 Kirchdorf

¹¹⁴ Bis 31. Dezember 2017 im Anwaltsregister des Kantons Aargau eingetragen.