

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 503/2018

Urteil vom 1. April 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler, Haag, Müller,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte

1. Liane Alban,
2. Marion Theus,
3. Astrid Wallier-Cantieni,
4. Kurt Wallier,
Beschwerdeführer, alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Michael W. Kneller,

gegen

Grosser Rat des Kantons Graubünden.

Gegenstand

Volksinitiative Für eine naturverträgliche
und ethische Jagd; Ungültigerklärung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Graubünden, 1. Kammer als
Verfassungsgericht, vom 26. Juni 2018 (V 16 8 ses).

Sachverhalt:

A.

Am 26. August 2014 wurde bei der Standeskanzlei des Kantons Graubünden die kantonale Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht. Die Initiative verlangt, das kantonale Jagdgesetz im Sinne der folgenden Grundsätze anzupassen:

- "1. Trächtige, führende Hirschkühe sowie Rehgeissen und ihre Jungen sind generell zu schützen.
2. Fallen zum Töten und das Anfüttern von Tieren sind zu verbieten.
3. Alle nicht vom Bundesrecht geschützten Vögel sind nicht jagdbar.
4. Generelle Winterruhe für alle Wildtiere vom 1. November bis zum Beginn der Hochjagd.
5. Im Amt für Jagd und Fischerei sowie in der Jagdkommission müssen Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger paritätisch vertreten sein.
6. Bei der Ausübung der Jagd gelten die Blutalkoholgrenzen gemäss der Strassenverkehrsgesetzgebung.
7. Die Jagdeignung und Treffsicherheit sind periodisch zu überprüfen (analog zur Fahreignung im Strassenverkehr). Ab 2016 darf nur bleifreie Munition verwendet werden.
8. Kinder bis zu 12 Jahren dürfen nicht auf die Jagd mitgenommen werden und dürfen schulisch nicht zur Jagd motiviert werden.

9. Bei allen ausserordentlichen Schäden kann die Wildhut nur dann Regulierungen vornehmen, wenn alle anderen erdenklichen Schutzmassnahmen nicht zielführend sind."

Am 9. September 2014 stellte die Regierung des Kantons Graubünden fest, dass die Initiative formell zustandegekommen sei. Auf ihren Antrag hin erklärte der Grosse Rat des Kantons Graubünden am 17. Oktober 2016 Ziffer 1 des Initiativbegehrens für ungültig. Für teilweise ungültig erklärte er die Ziffern 4 und 5 des Initiativbegehrens: Ziffer 4 erklärte er für ungültig in Bezug auf den Rothirsch, Ziffer 5 in Bezug auf die paritätische Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei.

B.

Mit Urteil vom 26. Juni 2018 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden eine von Liane Alban, Marion Theus, Astrid Wallier-Cantieni und Kurt Wallier gegen die Teilungsgültigkeitserklärung erhobene Beschwerde teilweise gut, soweit es darauf eintrat. Es erklärte die Ziffern 1 und 4 des Initiativbegehrens (vollumfänglich) für gültig.

C.

Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts haben Liane Alban, Marion Theus, Astrid Wallier-Cantieni und Kurt Wallier am 1. Oktober 2018 gemeinsam Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, auch Ziffer 5 der Initiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" sei vollumfänglich für gültig zu erklären. Der Grosse Rat beantragt Beschwerdeabweisung. Die Vorinstanz beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Mit Eingabe vom 14. Januar 2019 haben die Beschwerdeführer an ihren Anträgen festgehalten.

Erwägungen:

1.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. Dazu gehört die Rüge, eine kantonale Volksinitiative sei zu Unrecht für teilweise ungültig erklärt worden. Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Urteil im Sinne von Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG. Als im Kanton stimm- und wahlberechtigte Personen sind die Beschwerdeführer 1-3 nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Die Legitimation des Beschwerdeführers 4 kann wie bereits vor der Vorinstanz offen bleiben, da die von den Beschwerdeführern gemeinsam erhobenen Rügen - soweit sie genügend begründet sind (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG) - ohnehin zu behandeln sind. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 BGG).

3.

Gemäss Art. 14 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 (KV/GR; SR 131.226) ist eine Initiative ganz oder teilweise ungültig, wenn sie die Einheit der Form oder der Materie nicht wahrt (Ziff. 1), in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht (Ziff. 2), undurchführbar ist (Ziff. 3) oder eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist (Ziff. 4).

Unbestritten ist, dass der in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Volksinitiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" keine Ungültigkeitsgründe gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1, 3 und 4 KV/GR entgegenstehen. Nicht beim Bundesgericht angefochten und damit im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen ist sodann das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 2018, soweit dieses festgestellt hat, die Ziffern 1 und 4 des Initiativbegehrens seien gültig. Wie bereits vor der Vorinstanz nicht umstritten ist ausserdem die Frage, ob Ziffer 5 des Initiativbegehrens in Bezug auf die paritätische Vertretung in der Jagdkommission vom Grossen Rat zu Recht für gültig erklärt worden ist. Nachfolgend zu prüfen ist demnach nur, ob Ziffer 5 des Initiativbegehrens in Bezug auf die paritätische Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei zu Recht für ungültig erklärt worden ist. Die Beschwerdeführer rügen, in diesem Punkt verletze das vorinstanzliche Urteil Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV/GR.

4.

4.1. Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo" als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (zum Ganzen vgl. BGE 144 I 193 E. 7.3.1 S. 197 f. mit Hinweisen).

4.2. Ziffer 2 von Art. 14 Abs. 1 KV/GR setzt für eine Ungültigerklärung voraus, dass eine Initiative zu übergeordnetem Recht in offensichtlichem Widerspruch steht. Zum übergeordneten Recht zählen das Völkerrecht, das Bundesrecht, das interkantonale Recht sowie im Falle einer Gesetzesinitiative die Kantonsverfassung. Offensichtlich ist der Widerspruch einer Initiative zu übergeordnetem Recht nach der Praxis der Vorinstanz und der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wenn kein (begründeter) Zweifel an der Widerrechtlichkeit besteht bzw. wenn der Widerspruch ins Auge springt und vernünftigerweise nicht verneint werden kann. Hingegen darf eine Volksinitiative im Kanton Graubünden nicht für ungültig erklärt werden, wenn bloss zweifelhaft erscheint, ob sie mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Daran, dass eine Volksinitiative nach kantonalem Recht nur dann für ungültig zu erklären ist, wenn ihr Widerspruch zum übergeordneten Recht offensichtlich ist, hat sich auch das Bundesgericht zu halten, wenn mittels Beschwerde in Stimmrechtssachen geltend gemacht wird, eine Volksinitiative sei zu Unrecht für ungültig oder gültig erklärt worden (BGE 143 I 361 E. 3.2 S. 365 mit Hinweisen).

4.3. Zu berücksichtigen ist überdies, dass die Initiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" als allgemeine Anregung eingereicht wurde, welche im Falle ihrer Annahme der Umsetzung durch den Gesetzgeber bedürfte. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben die Behörden, welche den in einer nicht ausformulierten Initiative angenommenen Regelungsgehalt umsetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Dabei darf der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden und ist der Sinn der Initiative einzuhalten. Innerhalb des entsprechenden Rahmens steht dem Umsetzungsorgan jedoch eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu. Das Ausmass des Spielraums bei der Umsetzung ist abhängig vom Grad der Bestimmtheit des Initiativtextes. Bei der Umsetzung der Initiative ist insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem höherrangigen Recht zu achten, ohne dass allerdings die Einhaltung desselben in jedem Einzelfall bereits zu prüfen ist. Bei einer unformulierten Verfassungs- oder Gesetzesinitiative läuft dies auf eine voraussichtlich mit höherrangigem Recht

konforme Vorlage von Bestimmungen der entsprechenden Normstufe mit dem in der allgemeinen Anregung angestrebten Inhalt hinaus. Nach dem Ausgeführten setzt die Ungültigerklärung einer in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative wegen Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht im Kanton Graubünden voraus, dass eine Umsetzung der Initiative ohne offensichtlichen Widerspruch zum übergeordneten Recht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Lässt sich eine in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Initiative hingegen auf eine Art und Weise umsetzen, dass kein offensichtlicher Widerspruch zum übergeordneten Recht resultiert, darf sie nicht für ungültig erklärt werden. Überwindbare praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Initiative sowie allenfalls mit der Umsetzung verbundene hohe Kosten für das Gemeinwesen können nicht zur Ungültigerklärung der Initiative führen (vgl. zum Ganzen BGE 143 I 361 E. 3.3 S. 365 f. mit Hinweisen).

5.

Die Vorinstanz kam im angefochtenen Urteil zum Schluss, bei der Umsetzung von Ziffer 5 des Initiativbegehrens müssten Arbeitsstellen im Amt für Jagd und Fischerei mit Personen besetzt werden, welche entweder das Kriterium "Tierschützer", "Jäger" oder "Nichtjäger" erfüllten. Damit werde Bezug genommen auf ein nach Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Merkmal, nämlich die weltanschauliche Auffassung der betroffenen Personen. Die Anwendung einer entsprechenden

Regelung wäre nach Ansicht der Vorinstanz diskriminierend, ohne dass sich die Diskriminierung rechtfertigen liesse. Insoweit verstosse die Initiative offensichtlich gegen das in Art. 8 Abs. 2 BV enthaltene Diskriminierungsverbot, weshalb sie insoweit zu Recht für ungültig erklärt worden sei. Damit folgte die Vorinstanz in diesem Punkt im Wesentlichen der von der Regierung in ihrer Botschaft zur Volksinitiative an den Grossen Rat vom 24. November 2015 vertretenen Rechtsauffassung. Die Regierung wiederum stützte sich in ihrer Botschaft unter anderem auf ein vom zuständigen Departement in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von Thomas Poledna (nachfolgend: Gutachten Poledna).

Die Beschwerdeführer machen zusammengefasst geltend, Ziffer 5 des Initiativbegehrens knüpfe nicht an ein im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Merkmal an und falle daher nicht in den Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots, weshalb kein Diskriminierungsstatbestand vorliege. Aber selbst wenn man davon ausgehe, dass Ziffer 5 des Initiativbegehrens an ein von Art. 8 Abs. 2 BV grundsätzlich umfasstes Merkmal anknüpfe, verstosse die Initiative nicht gegen das Diskriminierungsverbot, weil sie nicht zwangsläufig eine strikte Parität im Amt für Jagd und Fischerei verlange, eine paritätische Vertretung im Amt dem Wohl der Tiere diene und mit Blick auf dieses Ziel verhältnismässig sei. Damit stehe Ziffer 5 des Initiativbegehrens jedenfalls nicht in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht.

6.

Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen; insofern beschlägt das Diskriminierungsverbot auch Aspekte der Menschenwürde nach Art. 7 BV (BGE 145 I 73 E. 5.1 S. 86; 143 I 129 E. 2.3.1 S. 133; 139 I 292 E. 8.2.1 S. 303).

In Bezug auf das Merkmal der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung weist Art. 8 Abs. 2 BV einen engen Bezug auf zu (unter anderem) Art. 15 und Art. 16 BV. Geschützt wird einerseits die freie Wahrnehmung dieser Freiheitsrechte und andererseits die durch deren Wahrnehmung gewonnene Identität einer Person (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 79 zu Art. 8). Art. 8 Abs. 2 BV ist in diesem Zusammenhang Ausdruck weltanschaulicher Pluralität und gebietet im Grundsatz auch die Anerkennung von Bekenntnissen und Überzeugungen, die von den in der Schweiz herkömmlichen Vorstellungen abweichen (vgl. BGE 134 I 56 E. 5.2 S. 63).

Das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV schliesst die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal indessen nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung. Dieser kann durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden (BGE 145 I 73 E. 5.1 S. 86; 143 I 361 E. 5.1 S. 368; je mit Hinweisen). Eine Differenzierung, welche an ein verpöntes Merkmal anknüpft, kann gerechtfertigt werden, wenn sie sachlich begründet ist, ein gewichtiges und legitimes öffentliches Interesse verfolgt und verhältnismässig ist (vgl. BGE 145 I 73 E. 5.1 S. 86 mit Hinweis).

7.

7.1. Ziffer 5 des Initiativbegehrens verlangt, dass unter anderem im Amt für Jagd und Fischerei "Tierschützer/Jäger sowie Nichtjäger paritätisch vertreten sein" müssen. Die Eruiierung der genauen Bedeutung dieses Postulats bzw. die Beantwortung der Frage, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss, bereitet Schwierigkeiten. Namentlich erschliesst sich aus dem Wortlaut der Initiative nicht ohne weiteres, welche Personengruppen im Amt paritätisch vertreten sein müssen bzw. wie sich die im Initiativtext erwähnten Gruppen überhaupt sinnvoll gegeneinander abgrenzen lassen.

Während die Zuordnung einer Person zur Gruppe der "Jäger" oder "Nichtjäger" an sich nicht an ihre weltanschauliche oder politische Überzeugung anknüpft, sondern daran, ob sie eine bestimmte Tätigkeit ausübt oder nicht, steht die Qualifizierung einer Person als "Tierschützer" im Zusammenhang mit ihrer persönlichen Überzeugung in einem bestimmten Bereich. Unter Berücksichtigung des Titels der Initiative und ihrer allgemeinen Stossrichtung muss Ziffer 5 des

Initiativbegehrens so verstanden werden, dass im Amt für Jagd und Fischerei vermehrt Personen beschäftigt werden sollen, die der Jagd - jedenfalls so wie sie heute praktiziert wird - kritisch gegenüberstehen (vgl. auch E. 5.4.2.2 des angefochtenen Urteils). Dies gilt umso mehr, wenn man für die Auslegung des Initiativtextes auch die Begründung auf dem Unterschriftenbogen mitberücksichtigt, wonach Tierschützer und Nichtjäger im Amt (und in der Jagdkommission) paritätisch vertreten sein müssten, um den Schutz und die ethische Auffassung der Bevölkerung von der Jagd angemessen vertreten zu können.

Die in Ziffer 5 des Initiativbegehrens angelegte Ungleichbehandlung von Personen bei der Besetzung von Arbeitsstellen im Amt für Jagd und Fischerei knüpft somit mindestens zum Teil an die politische Überzeugung der sich bewerbenden Personen in einem bestimmten Bereich an. Sie tangiert somit auch deren Meinungsfreiheit (Art. 16 BV). Ob es sich bei den angesprochenen Gruppen (Jagdbefürworter und Jagdkritiker bzw. Tierschützer) indessen um Gruppen handelt, welche im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen werden, und ob die Ungleichbehandlung eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen, erscheint fraglich. Ob das Postulat, wonach die erwähnten Personengruppen im Amt für Jagd und Fischerei paritätisch vertreten sein müssen, an ein nach Art. 8 Abs. 2 BV grundsätzlich verpönte Merkmal anknüpft oder nicht, muss vorliegend indes nicht vertieft abgeklärt werden. Selbst wenn man diese Frage bejaht, erscheint - wie

nachfolgend darzulegen ist - ein Widerspruch zum Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV bzw. ein unrechtmässiger Eingriff in die Meinungsfreiheit gemäss Art. 16 BV zumindest nicht im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV/GR offensichtlich.

7.2. Die Beschwerdeführer erachten eine paritätische Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei für sachlich gerechtfertigt, weil damit die Aspekte des Natur- und Tierschutzes besser berücksichtigt werden könnten. An der Berücksichtigung des Natur- und Tierschutzes im Zusammenhang mit der Jagd besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse (vgl. Art. 78-80 BV sowie Art. 1 Abs. 2 des Kantonalen Jagdgesetzes vom 4. Juni 1989 [KJG; BR 740.000]). Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ist zu prüfen, ob die von der Initiative geforderte Einführung einer paritätischen Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei im Hinblick auf eine bessere Berücksichtigung des Natur- und Tierschutzes geeignet und erforderlich wäre und ob zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung ein vernünftiges Verhältnis bestünde (vgl. auch Art. 36 Abs. 3 BV als Voraussetzung für eine Einschränkung in die Meinungsfreiheit).

7.3. Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Verhältnismässigkeit der von der Initiative geforderten Massnahme nicht einig sind sich die Verfahrensbeteiligten darin, ob Ziffer 5 des Initiativbegehrens im Amt für Jagd und Fischerei zwingend eine strikte Parität in dem Sinne verlangt, dass diese sich auf das Amt als Ganzes beziehen müsste und eine Anstellung von Personen, die zur Jagd eine differenzierte Haltung haben, ausschliessen würde. Während die Regierung in ihrer Botschaft an den Grossen Rat gestützt auf das Gutachten Poledna die Auffassung vertrat, Ziffer 5 des Initiativbegehrens verlange im Amt für Jagd und Fischerei zwingend eine strikte Parität, liess die Vorinstanz diese Frage im angefochtenen Urteil offen (vgl. E. 5.4.3.3 des angefochtenen Urteils). Die Beschwerdeführer bringen vor, die Initiative verlange im Amt für Jagd und Fischerei nicht ausdrücklich eine strikte Parität.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Initiative dem Umsetzungsorgan eine relativ weite Gestaltungskompetenz gewährt (vgl. E. 4.3 hiervor). Gerade auch wegen der unklaren Formulierung von Ziffer 5 des Initiativbegehrens (vgl. E. 7.1 hiervor) gilt dies insbesondere auch für die Beantwortung der Frage, wie die geforderte paritätische Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei konkret umzusetzen wäre. Unter einer paritätischen Vertretung wird die zahlenmässige Gleichheit von Vertretern verschiedener Interessensgruppen verstanden. Die Initiative verlangt jedoch nicht ausdrücklich, dass sämtliche Stellen auf allen Hierarchiestufen im Amt für Jagd und Fischerei zwingend mit Personen besetzt werden müssen, die der Jagd dezidiert befürwortend oder kritisch gegenüberstehen. Es erscheint auch eine Auslegung des Initiativtextes bzw. eine Umsetzung der Initiative denkbar, wonach neben sogenannten Jagdbefürwortern und Jagdkritikern (weiterhin) auch Personen im Amt beschäftigt werden könnten, die eine differenziertere Haltung zur Jagd haben. Die Initiative liesse sich wohl auch so umsetzen, dass namentlich auf den unteren Hierarchiestufen auf das Paritätserfordernis ganz verzichtet werden könnte und Parität nur dort herzustellen wäre, wo Entscheide getroffen werden, denen tatsächlich eine jagdpolitische Tragweite zukommen oder bei denen die entscheidenden Personen ein grosses Ermessen haben. Auch die Einführung einer in diesem Sinne weniger strikten

Parität im Amt für Jagd und Fischerei entspräche noch den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen.

7.4. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Urteil verneint, dass das angestrebte Ziel mit der geforderten Massnahme überhaupt erreicht werden kann. Sie hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass dem Amt für Jagd und Fischerei zwar nicht unerhebliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Jagd zukämen. Es sei nicht nur für den Vollzug von rechtlichen Bestimmungen zuständig, sondern auch für die Vermessung der Jagdstrecke in den einzelnen Gebieten und die Aufstellung technischer Vorschriften, nämlich die sogenannten Jagdbetriebsvorschriften, worin insbesondere die Abschussziele, die jagdbaren Klassen, die Hegemassnahmen und die Beurteilung von einzelnen, schadensstiftenden Tieren festgelegt würden. Eine paritätische Vertretung im Amt sei aber dennoch ungeeignet, eine ausgewogenere Jagdpolitik und Jagdverwaltung zu erreichen, weil die Verwaltung im Kanton Graubünden hierarchisch organisiert sei, der Regierung gegenüber dem zuständigen Departement bzw. dem Departement gegenüber dem Amt für Jagd und Fischerei Weisungsbefugnis zukäme, das Amt selber hierarchisch geführt sei und Entscheide im Amt üblicherweise nicht im Gremium gefällt würden.

Wie die Vorinstanz im angefochtenen Urteil ausgeführt hat, ist die Verwaltung im Kanton Graubünden hierarchisch organisiert. Die Regierung steht der kantonalen Verwaltung vor (Art. 43 Abs. 1 KV/GR i.V.m. Art. 1 Abs. 1 und Art. 17 f. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 15. Juni 2006 [RVOG; BR 170.300]). Sie sorgt für die rechtmässige und wirksame Tätigkeit der Verwaltung und bestimmt im Rahmen des kantonalen Rechts deren Organisation (Art. 43 Abs. 2 KV/GR und Art. 20 Abs. 1 RVOG). Die kantonale Verwaltung wird nach Geschäftsbereichen in Departemente gegliedert; Die Regierung regelt die Aufgabenbereiche der Departemente durch Verordnung (Art. 49 Abs. 1 KV/GR sowie Art. 15 Abs. 1 RVOG). Die Departemente umfassen Verwaltungseinheiten, die ihnen unterstellt oder administrativ zugewiesen sind (Art. 15 Abs. 2 RVOG). Die Departemente führen und beaufsichtigen die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten (Art. 19 Abs. 2 RVOG). Für die Departemente bzw. die Ämter zeichnungsberechtigt sind grundsätzlich die Departementsvorsteherinnen oder Departementsvorsteher bzw. die Leiterinnen oder Leiter der Ämter (Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 24. Oktober 2006 [RVOV; BR 170.310]).

Die vorinstanzlichen Zweifel an der Eignung einer paritätischen Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei im Hinblick auf die von der Initiative angestrebte bessere Berücksichtigung der Aspekte des Natur- und Tierschutzes sind zwar nachvollziehbar. Aufgrund der Weisungsbefugnis der übergeordneten Verwaltungsstellen, der hierarchischen Führung des Amts für Jagd und Fischerei sowie dem Umstand, dass das Amt Entscheide üblicherweise nicht als Gremium fällt, bliebe die Wirksamkeit einer paritätischen Vertretung im Amt im Hinblick auf das mit der Initiative verfolgte Ziel wohl beschränkt. Hinzu kommt, dass das Amt für Jagd und Fischerei als Einheit, welches fest in die hierarchische Organisation der kantonalen Verwaltung eingegliedert ist, einem aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und Art. 29 Abs. 1 BV fliessenden Neutralitätsgebot untersteht. Dies bedeutet, dass es seine Tätigkeit am Gesetz auszurichten, alle Interessensgruppen in seine Entscheide einzubeziehen und sich in politischen und gesellschaftlichen Fragen grundsätzlich zurückzuhalten hat (vgl. FELIX UHLMANN, Die Neutralität der Verwaltung, in: ZBI 108/2007 S. 211 ff.). Dennoch ist - wie die Regierung in ihrer Botschaft

an den Grossen Rat gestützt auf das Gutachten Poledna ausgeführt hat - immerhin anzunehmen, dass eine ausgewogenere personelle Besetzung des Amts für Jagd und Fischerei faktisch einen gewissen Einfluss auf die Jagdpolitik hätte, zumal unbestritten ist, dass dem Amt nicht unerhebliche Kompetenzen im Zusammenhang mit der Jagd zukommen. Nicht gefolgt werden kann somit der vorinstanzlichen Schlussfolgerung, wonach eine paritätische Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei offensichtlich ungeeignet wäre, eine im Sinne des Natur- und Tierschutzes ausgewogenere Jagdpolitik zu erreichen.

7.5. Umstritten ist sodann, ob die mit der Initiative vorgesehene paritätische Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei im Hinblick auf eine bessere Berücksichtigung des Natur- und Tierschutzes erforderlich sei oder ob weniger einschneidende Massnahmen zur Erreichung des angestrebten Ziels ebenso geeignet wären.

Die Einführung einer strikten Parität im Amt für Jagd und Fischerei in dem Sinne, dass diese sich auf das Amt als Ganzes beziehen müsste und eine Anstellung von Personen mit einer differenzierten Haltung zur Jagd auf allen Hierarchiestufen ausschliessen würde, würde mit Blick auf das angestrebte Ziel wohl tatsächlich über das Notwendige hinausgehen. Berücksichtigt man, dass der Initiativtext auch die Einführung einer im erwähnten Sinne weniger strikten Parität im Amt für Jagd und Fischerei

zulassen würde (vgl. E. 7.3 hiavor), sind weniger einschneidende vergleichbare Massnahmen mit der gleichen Wirkung nicht bzw. jedenfalls nicht offensichtlich zu erkennen. Die allgemeinen Hinweise der Regierung in ihrer Botschaft an den Grossen Rat auf die Möglichkeit, via Gesetzgebungsprozess oder via Wahl der Regierung und des Grossen Rats auf die Jagdpolitik Einfluss zu nehmen, sind nicht geeignet, die Erforderlichkeit der hier konkret in Frage stehenden Massnahme in Frage zu stellen.

7.6. Schliesslich stellt sich die Frage, ob die Berücksichtigung der persönlichen Haltung zur Jagd für die Anstellung im Amt für Jagd und Fischerei angesichts der auf dem Spiele stehenden Interessen der betroffenen Personen als vernünftige und ausgewogene Massnahme erscheint, die beabsichtigte bessere Berücksichtigung des Natur- und Tierschutzes zu erreichen. Die Beantwortung dieser Frage hängt wiederum davon ab, wie die in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Initiative konkret umgesetzt würde. Wie bereits ausgeführt, erscheint eine Umsetzung der Initiative in der Art und Weise denkbar, dass nicht in allen Amtsstellen auf allen Stufen nur noch Personen beschäftigt werden dürfen, die der Jagd - jedenfalls so wie sie heute praktiziert wird - dezidiert positiv oder kritisch gegenüberstehen, sondern dass weiterhin auch Personen beschäftigt werden können, die zur Jagd eine differenziertere Haltung haben (vgl. E. 7.3 hiavor).

Berücksichtigt man, dass Ziff. 5 des Initiativbegehrens die Beibehaltung einer gewissen Flexibilität bei der Besetzung der Stellen im Amt für Jagd und Fischerei nicht ausschliesst, erscheint die Einführung einer paritätischen Vertretung nach dem Kriterium der persönlichen Haltung zur Jagd zur besseren Berücksichtigung der Aspekte des Natur- und Tierschutzes angesichts der auf dem Spiel stehenden Interessen der betroffenen Personen zwar nicht als geradezu unproblematisch, aber jedenfalls auch nicht als offensichtlich unvernünftige und unausgewogene Massnahme.

8.

Nach dem Ausgeführten lässt sich Ziffer 5 des Initiativbegehrens in Bezug auf das Amt für Jagd und Fischerei - ohne den Sinn der Initiative zu verlassen - so umsetzen, dass jedenfalls kein offensichtlicher, ins Auge springender Widerspruch zu übergeordnetem Recht entsteht. Indem die Vorinstanz die Ungültigerklärung von Ziffer 5 des Initiativbegehrens in Bezug auf die paritätische Vertretung im Amt für Jagd und Fischerei geschützt hat, verletzt das angefochtene Urteil somit Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV/GR. Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen. Der Beschluss des Grossen Rats vom 17. Oktober 2016 sowie das angefochtene Urteil sind aufzuheben, soweit Ziffer 5 des Begehrens der Initiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" für teilweise ungültig erklärt wurde. Ziffer 5 des Initiativbegehrens ist für gültig zu erklären.

9.

Die Dispositiv-Ziffern 2 und 3 des angefochtenen Urteils sind wie folgt abzuändern: Die Gerichtskosten des vorinstanzlichen Verfahrens in der Höhe von Fr. 1'842.-- sind dem Grossen Rat aufzuerlegen (vgl. Art. 73 Abs. 1 des Gesetzes vom 31. August 2006 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; BR 370.100] i.V.m. Art. 67 BGG sowie E. 10.1 des angefochtenen Urteils). Der Grosse Rat hat den Beschwerdeführern für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.-- zuzüglich 8 % Mehrwertsteuer zu bezahlen (vgl. Art. 78 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 68 Abs. 5 BGG sowie E. 10.2 des angefochtenen Urteils).

10.

Für das bundesgerichtliche Verfahren sind keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Beschwerdeführer haben Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung für das Verfahren vor Bundesgericht (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Beschluss des Grossen Rats vom 17. Oktober 2016 sowie das angefochtene Urteil werden aufgehoben, soweit Ziffer 5 des Begehrens der Initiative "Für eine naturverträgliche und ethische Jagd" für teilweise ungültig erklärt wurde. Ziffer 5 des Initiativbegehrens wird für gültig erklärt.

2.

Die Dispositiv-Ziffern 2 und 3 des angefochtenen Urteils werden wie folgt abgeändert. Die Gerichtskosten des vorinstanzlichen Verfahrens in der Höhe von Fr. 1'842.-- werden dem Grossen Rat auferlegt. Der Grosse Rat hat den Beschwerdeführern für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.-- zuzüglich 8 % Mehrwertsteuer zu bezahlen.

3.

Für das bundesgerichtliche Verfahren werden keine Kosten erhoben. Der Kanton Graubünden hat den Beschwerdeführern für das Verfahren vor Bundesgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Grossen Rat des Kantons Graubünden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer als Verfassungsgericht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. April 2020

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Mattle