

Arnold Marti, Dr. iur.,
Titularprofessor für Staats- und
Verwaltungsrecht an der Universität Zürich
Fernsichtstrasse 5
8200 Schaffhausen

Schaffhausen, 8. Juni 2016

Geht an:

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Recht
3003 Bern

**Rechtsgutachten betreffend Einführung einer eidgenössischen Jagdbefähigung
als Grundlage der kantonalen Jagdberechtigung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben mich mit schriftlichem Auftrag vom 15. Januar 2016 gebeten, ein *Rechtsgutachten* zu folgendem Thema zu verfassen:

Prüfung der *rechtlichen Möglichkeiten* und *Analyse der Verfassungsmässigkeit* einer *Änderung des eidgenössischen Jagdgesetzes* (Art. 4 JSG) zwecks Schaffung einer *bundesweiten Harmonisierung der Jagdbefähigung* im Sinne der Postulate Bieri (98.3267) und Landolt (14.3818). Dabei soll insbesondere Folgendes geprüft werden: Möglichkeit zur grundsätzlichen eidgenössischen Anerkennung sämtlicher kantonalen Jägerprüfungen (Theorie und Praxis) im Sinne einer *eidgenössischen Jagdbefähigung*, welche somit als zentrale Voraussetzung zum Erlangen jedwelcher kantonalen Jagdberechtigung dienen würde.

In Abhängigkeit von der Beantwortung der ersten Frage soll ggf. Folgendes geprüft werden: Differenzierung allfälliger Aspekte, deren Prüfung auf den Bund übertragen werden könnte (z.B. Arten-, Lebensraum-, Umwelt- und Tierschutz, Umgang mit Waffen; vgl. Art. 74, 78-80 und 107 BV) oder aber weiterhin in alleiniger Kantonskompetenz liegen müsste (z.B. Kenntnisse einer Amtssprache sowie des kantonalen Jagdrechts), damit das verfassungsmässige Regalrecht der Kantone respektiert wäre

und eine gesetzeskonforme Jagd im Kanton sichergestellt werden kann. Die heute geprüften Module umfassen theoretische Aspekte (Jagdbetrieb, Jagdhunde, Wildtierbiologie, Naturkenntnisse und Ökologie, Waffen/Munition, Wildbrethygiene und -verwertung) und praktische Aspekte (Waffenhandhabung und -sicherheit, Schiessprüfung, Hegestunden).

Ich werde zuerst *allgemeine Ausführungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen* im Bereich der *Regelung des Jagdwesens* machen (Entwicklung und heutiger Zustand; Ziff. I, S. 2 ff.), dann die *Bestrebungen zur Schaffung einer eidgenössischen Jagdberechtigung* darstellen (Ziff. II, S. 16 ff.), in einem dritten Teil die *Verfassungsmässigkeit solcher Bestrebungen* beurteilen (Ziff. III, S. 20 ff.) sowie abschliessend ein *Fazit* ziehen bzw. *Schlussbemerkungen* anbringen (Ziff. IV, S. 31). Vgl. zum Ganzen auch das *Inhalts- und Literaturverzeichnis* im Anhang.

I. Die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Regelung des Jagdwesens

A. Entwicklung der Kompetenzausscheidung im Jagdwesen, insbesondere hinsichtlich der Regelung der Jagdberechtigung

1. Von der rein kantonalen Gesetzgebungskompetenz zur beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der Bundesverfassung von 1874

Unter der Geltung der *ersten Bundesverfassung von 1848* war die Jagdgesetzgebung ausschliesslich Sache der Kantone. Die Nutzung der wildlebenden Tiere bildete ein traditionelles *kantonales Regalrecht*, welches ursprünglich der Obrigkeit bzw. dem Fürsten zustand und ab der Mediationszeit den Kantonen zukam.¹ Dementsprechend regelten die Kantone, in welcher Weise dieses Recht ausgeübt wird. Da die kantonale Gesetze mannigfaltige Verschiedenheiten und Unvollkommenheiten aufwiesen und die Erhaltung des Wildbestands nicht zu gewährleisten vermochten (Tendenz zur Übernutzung; Erschwerung der Rechtsdurchsetzung durch verwickelte Territorial-

¹ Vgl. dazu *Fleiner-Gerster*, Komm. aBV, Art. 25 Rz. 1 und 14 ff.; *Baur*, Komm. JVG/ZH, § 1 Ziff. 1.

verhältnisse) wurde Art. 25 in die *Bundesverfassung von 1874 (aBV)* aufgenommen, welcher folgenden Wortlaut hatte:²

„Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Ausübung der Fischerei und Jagd, namentlich zur Erhaltung des Hochwilds, sowie zum Schutz der für die Land- und Forstwirtschaft nützlichen Vögel Vorschriften zu treffen.“

2. Die eidgenössischen Jagdgesetze von 1875, 1904 und 1925

Gestützt auf die neue Bundeskompetenz in Art. 25 aBV wurde das *Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 17. Herbstmonat 1875* (BGJV 1875) erlassen,³ welches erstmals eidgenössische Vorschriften über die Ausübung der Jagd enthielt, namentlich allgemeine Schonzeiten für die niedere Jagd (Art. 8 ff.) und die Hochwildjagd (Art. 11 ff.) sowie Strafbestimmungen (Art. 21 f.). Hinsichtlich der Jagdberechtigung hielt Art. 2 fest, jeder Schweizer, welcher eine kantonale Jagdbewilligung gelöst habe, sei nach Genehmigung der kantonalen Vorschriften zur Ausübung der Jagd auf dem betreffenden Kantonsgebiet befugt (Abs. 1), wobei die Kantone berechtigt seien, die Jagd auch niedergelassenen Ausländern zu gestatten (Abs. 2). Nach welchem System der Jagdbetrieb stattfinden solle, sei von der kantonalen Gesetzgebung zu bestimmen (Art. 3). Mit dem BGJV 1875 wurde somit eine *bundesrechtliche Bewilligungspflicht* für die Ausübung der Jagd in den Kantonen eingeführt, wobei die Regelung dieser Bewilligung ganz den Kantonen überlassen wurde. Mit dem *Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 24. Juni 1904* (BGJV 1904)⁴ wurden die Strafbestimmungen erweitert (Art. 21 ff.), der Text des früheren Gesetzes aber praktisch unverändert übernommen, insbesondere die Art. 2 und 3 betreffend die Bewilligungspflicht und die Regelung der Jagdsysteme.

Eine weitergehende Totalrevision des Gesetzes wurde mit dem *Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 10. Juni 1925* (BGJV 1925)⁵ vorgenommen, mit welcher die bundesrechtlichen Regelungen wesentlich erweitert wurden. So wurden neu ins-

² AS I (1875), S. 1 ff. Vgl. dazu *Burckhardt*, Bundesverfassung, S. 185 f., und *Schärmeli/Griffel*, BS-Komm. BV, Art. 79 Rz. 1.

³ AS 2, S. 39 ff.

⁴ AS 20, S. 133 ff.

besondere Vorschriften über den Wild- und Vogelschutz (Art. 15 ff.), den Schutz gegen Wildschaden (Art. 30 ff.) und über die Jagdpolizei (Art. 35 ff.) aufgenommen und die Strafbestimmungen nochmals erweitert (Art. 39 ff.). Hinsichtlich der Jagdberechtigung wurde die bundesrechtliche Regelung dagegen eher gelockert. So wurde in Art. 1 Abs. 2 lediglich noch bestimmt, die Kantone hätten die *Voraussetzungen für die Erlangung der Jagdberechtigung* zu ordnen und das *Jagdsystem* (Pachtjagd, Patentjagd) zu bestimmen (also Verzicht auf das ausdrückliche Erfordernis einer Bewilligungspflicht). Damit wollte man jedoch nicht auf eine Bewilligungspflicht verzichten. Die *Vollziehungsverordnung zum BGJV 1925* vom 20. November 1925⁶ sah nämlich ausdrücklich vor, dass die Kantone für die Ausübung der Jagd eine Bewilligung mit gewissen vorgegebenen Angaben auszustellen hätten (Art. 2) und bei der Aushändigung dieser Bewilligung den betreffenden Jägern ein Auszug der kantonalen und eidgenössischen Jagdvorschriften und eine Karte der Schongebiete auszuhandigen sei (Art. 3).⁷

Das BGJV 1925 wurde durch eine *Gesetzesänderung vom 23. März 1962* teilrevidiert, doch wurde die Regelung über die Jagdberechtigung (Art. 1) nicht verändert.⁸ Ebenso blieben in der neuen *Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 10. Juli 1962*⁹ die bisherigen Verordnungsbestimmungen über die Jagdpässe und das Vorgehen bei deren Aushändigung im Wesentlichen unverändert (vgl. Art. 2 und 3). Auch in der späteren *Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 7. Juni 1971*¹⁰ wurden diese Regelungen in Art. 2 und 3 der Verordnung beibehalten und lediglich die Umschreibung der erforderlichen Angaben in der Jagdbewilligung bzw. im Jagdpass etwas allgemeiner formuliert (Art. 2 der Verordnung).

⁵ AS 41, S. 727 ff.; vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates in BBl 1922 I 363 ff.

⁶ AS 41, S. 744 ff.; vgl. dazu auch das Kreisschreiben des Bundesrates vom 20. November 1925, publiziert in BBl 1925 III 370 ff., insbesondere Ziff. 1.

⁷ Vgl. zu dem durch das damalige Bundesrecht definierten Inhalt des sog. *Jagdpasses* und der *Jagdkarte* auch Baur, Komm. JVG/ZH, § 14 Ziff. 6.

⁸ AS 1962, S. 794 ff.; vgl. dazu auch die Botschaft des Bundesrates in BBl 1961 II 402 ff.

⁹ AS 1962, S. 802 ff.

3. Das geltendes Jagdgesetz des Bundes von 1986

Das heute geltende *Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986* (Jagdgesetz; JSG)¹¹ brachte zahlreiche Neuerungen, weil das bisherige Gesetz den Anforderungen an ein modernes Jagdgesetz nicht mehr zu genügen vermochte. Dabei wurde ein *Kompromiss* zwischen einem *reinen Rahmengesetz* und der *bisherigen Lösung* gesucht. Dieser räumt den Kantonen einerseits auf dem Gebiet der Jagd weitgehende Kompetenzen ein, hält aber andererseits am bestehenden *Schutzkonzept* fest und *verstärkt* dieses *teilweise*.¹² Hinsichtlich der *Jagdberechtigung* begnügte sich das neue Gesetz nicht mehr damit, deren Regelung wie im BGJV1925 grundsätzlich den Kantonen zu überlassen, sondern widmet diesem Thema einen eigenen Artikel (Art. 4), welcher Folgendes bestimmt:

Wer jagen will, braucht eine kantonale Jagdberechtigung.

Die Jagdberechtigung wird Bewerbern erteilt, die in einer vom Kanton festgelegten Prüfung nachweisen, dass sie über die erforderlichen Kenntnisse verfügen.

Die Kantone können Personen, die sich auf die Jagdprüfung vorbereiten, und Jagdgästen eine auf einzelne Tage beschränkte Jagdberechtigung erteilen.

In der Botschaft des Bundesrates zu dieser Bestimmung wird festgehalten, dieser Artikel ermächtige die Kantone, Jagdberechtigungen zu erteilen. Die kantonale Jagdberechtigung erhalte, wer die Jägerprüfung bestanden habe. Bei der Prüfung habe sich der Kandidat u.a. darüber auszuweisen, dass er die Jagdwaffen handhaben könne und über die nötigen Kenntnisse des Jagdrechts und des Jagdwesens verfüge. Er müsse auch die jagdbaren und geschützten Säugetiere und Vögel kennen und die erforderlichen Kenntnisse der ökologischen Zusammenhänge besitzen. Art, Weise und Umfang der Prüfung würden von den Kantonen festgelegt.¹³

Überdies enthält *Art. 20* eine Bestimmung über *Entzug und Verweigerung der Jagdberechtigung*. Danach wird einem Jagdberechtigten bei Begehung gewisser Strafta-

¹⁰ AS 1971, S. 848 ff.

¹¹ Vgl. AS 1988, S. 506 ff. bzw. SR 922.0 und dazu die Botschaft des Bundesrates in BBl 1983 II 1197 ff.

¹² Vgl. dazu BBl 1983 II 1197 ff., insbesondere S. 1198 und 1200.

ten die Jagdberechtigung vom Richter für eine bestimmte Zeit (ein bis zehn Jahre) mit Wirkung für die ganze Schweiz entzogen (Abs. 1 und 2). Überdies können die Kantone weitere Entzugsgründe sowie Verweigerungsgründe festlegen, wobei die darauf gestützten Administrativverfügungen nur für den betreffenden Kanton gelten (Abs. 3). Damit sollte gemäss der Botschaft des Bundesrates – ohne Ausschluss weiterer, rein kantonaler Entzugs- und Verweigerungsgründe – gewährleistet werden, dass bei den erfassten Jagdvergehen gesamtschweizerisch gleich vorgegangen wird, zumal auch die Strafen für die ganze Schweiz gelten.¹⁴

Das geltende Jagdgesetz sieht somit eine von den Kantonen zu regelnde *kantonale Jagdberechtigung* vor, für welche aber neu immerhin von Bundesrechts wegen die *Absolvierung einer Fachprüfung* verlangt wird, wobei die Regelung der Art und Weise sowie der Umfang der Prüfung aber ebenfalls den Kantonen überlassen wird. Das neue Prüfungserfordernis dürfte auch damit zusammenhängen, dass in der Zwischenzeit praktisch alle Kantone eine Jägerprüfung eingeführt hatten.¹⁵ Auf *Verordnungsstufe* fanden sich demgegenüber in der Anfangszeit nach Inkrafttreten des neuen Jagdgesetzes von 1986 keine bundesrechtlichen Bestimmungen zur Jagdberechtigung mehr.¹⁶ Die meisten Kantone sehen jedoch weiterhin vor, dass die Jagdberechtigten für die Ausübung der Jagd über Jagdpässe verfügen müssen, wie sie früher im Bundesrecht ausdrücklich vorgesehen waren.¹⁷

4. Die Bundesverfassung von 1999 und seitherige gesetzliche Änderungen bezüglich der Jagdberechtigung

Mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten des neuen Jagdgesetzes von 1986 ist sodann die Bundesverfassung totalrevidiert worden. Die neue *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)*¹⁸ regelt die Kompetenzvertei-

¹³ BBl 1983 II 1203.

¹⁴ BBl 1983 II 1217; vgl. für die heute noch geltende Regelung der *kantonalen Jagdausschlussgründe* nach Zürcher Recht auch *Baur*, Komm. JVG/ZH, § 11 Ziff. 1 ff.

¹⁵ Vgl. dazu auch die Hinweise bei *Baur*, Komm. JVG/ZH, § 14bis Ziff. 1

¹⁶ Vgl. dazu bereits die ursprüngliche Fassung der *Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988* (Jagdverordnung; JSV; SR 922.01); vgl. jedoch zur Ergänzung der JSV durch Vorschriften über einen periodischen Treffsicherheitsnachweis und die besondere Ausbildung für Jagdhunde im Jahr 2012 nachfolgend bei Fn. 23.

¹⁷ Vgl. z.B. für die heute noch geltende Zürcher Regelung *Baur*, Komm. JVG/ZH, § 14 Ziff. 1 ff.

¹⁸ SR 101

lung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Jagdwesens in Art. 79 wie folgt:¹⁹

„Der Bund legt Grundsätze fest über die Ausübung der Fischerei und der Jagd, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wildlebenden Säugetiere und der Vögel.“

Der Bundesrat hat dazu in seiner Botschaft vom 20. November 1996 zum praktisch gleichlautenden Art. 63 des Verfassungsentwurfs festgehalten, diese Bestimmung führe Art. 25 aBV weiter. Die Rechtsetzungszuständigkeit des Bundes sei aufgrund der herrschenden Auffassung bereits bisher auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt, was nun unmittelbar zum Ausdruck gebracht werde. Die Bestimmung gehe davon aus, dass Jagd und Fischerei weiterhin bestünden und von der Regalhoheit der Kantone erfasst bleiben sollten, dass sie aber zu gewissen Teilen – vor allem was Jagdberechtigung, jagdbare Arten, Schonzeiten, Schutzgebiete und Schutz von Lebensräumen anbetreffe – durch Bundesrecht mitgeregelt werden müssten. Der Schutzauftrag sei hierbei umfassender formuliert worden (Erhaltung der Artenvielfalt statt lediglich Erhaltung des Hochwilds und Schutz der Vögel). Es wäre allenfalls auch denkbar gewesen, auf den Schutzauftrag in dieser Bestimmung zu verzichten, da er sich eigentlich bereits aus dem Natur- und Heimatschutzartikel ergebe.²⁰ In der parlamentarischen Beratung wurde lediglich darüber diskutiert, ob die Regelungen über den Naturschutz, die Jagd und Fischerei sowie den Tierschutz allenfalls vereinfacht bzw. zusammengefasst werden könnten. Schliesslich haben sich die Räte jedoch dem Vorschlag des Bundesrates angeschlossen, wobei lediglich die vom Bundesrat vorgesehene Einleitung („namentlich zur Erhaltung...“) durch den heute geltenden Text („insbesondere zur Erhaltung...“) ersetzt wurde.²¹

Neben dem Fischerei- und Jagdartikel der neuen Bundesverfassung (Art. 79 BV) und den eben erwähnten weiteren Verfassungsbestimmung ist für die Regelung des Jagdwesens bzw. die entsprechende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf Stufe Bundesverfassung weiterhin auch der *Vorbehalt der kantonalen Regalrechte* von Bedeutung. Dieser Vorbehalt, der schon in Art. 31 Abs. 2 aBV be-

¹⁹ Vgl. zur französischen und italienischen Fassung dieser Bestimmung auch den Verfassungstext zu Beginn der Kommentierung bei *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 79.

²⁰ BB1 1997 I 255 f.

²¹ Vgl. dazu *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 79 Rz. 1.

stand, findet sich heute in Art. 94 BV, welcher die Grundsätze der Wirtschaftsordnung enthält und vorsieht, dass im Bereich der kantonalen Regalrechte Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit möglich sind (Abs. 4). Der Umfang dieses Regalvorbehalts ist nicht restlos geklärt, doch sind davon jedenfalls die sog. „historischen“ Grund- und Bodenregale bzw. Monopole, namentlich das *Jagdregal* erfasst. Das Jagdregal bedeutet hierbei, dass die Kantone das *Monopol* über die *Jagdnutzung* und das *wirtschaftliche Verfügungsrecht* über die *frei lebenden Wildtiere* haben und dieses auch fiskalisch nutzen können, wobei sie grundsätzlich von der Wirtschaftsfreiheit abweichen können.²²

Da sich materiell aufgrund der neuen Bundesverfassung keine Änderungen für die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen bzw. den bestehenden Gesetzgebungsauftrag zur Erhaltung der Artenvielfalt ergaben, waren beim *Jagdgesetz* namentlich hinsichtlich der Regelung der Jagdberechtigung (Art. 4 JSG) *keine Anpassungen* an die neue Verfassung erforderlich. Hingegen wurden auf Verordnungsebene durch eine Teilrevision vom 27. Juni 2012 mit dem neuen Art. 2 Abs. 2^{bis} JSV neue Regelungen eingeführt, welche die Jagdberechtigung betreffen. So müssen die Kantone nach dieser neuen Vorschrift, welche tierschutzrechtlich motiviert ist, bei der Regelung der Feuerwaffen einen *periodischen Nachweis der Treffsicherheit* als Voraussetzung der Jagdberechtigung vorsehen (lit. a) und bei den *Jagdhunden* eine *besondere Ausbildung* vorschreiben (lit. b), wobei das BAFU Richtlinien für die Verwendung von Hilfsmitteln und Methoden erlassen kann (Art. 2 Abs. 2^{ter} JSV).²³

B. Auslegung der heutigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Jagdwesens

1. Allgemeines; sachlich grundsätzlich uneingeschränkte Jagdgesetzgebungskompetenz des Bundes

²² Siehe BBl 1997 I 297 zu Art. 85 Abs 3 des bundesrätlichen Verfassungsentwurfs; vgl. zum Jagdregal der Kantone auch Bloetzer, S. 157 f., Vallender, SG-Komm. BV, Art. 27 Rz. 76 ff., und Uhlmann, BS-Komm. BV, Art. 94 Rz. 25 (mit Hinweis darauf, dass sich neuerdings namentlich aus der *Binnenmarktgesetzgebung* Einschränkungen für das Regalrecht ergeben können).

²³ Siehe die Verordnungsänderung vom 27. Juni 2012, AS 2012, S. 3683 ff., und dazu Marti, SG-Komm. BV, Art. 79 Rz. 4 mit weiteren Hinweisen.

Aus der dargestellten Entwicklung und Praxis der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung im Bereich des Jagdwesens ergibt sich, dass dem Bund aufgrund des heutigen Art. 79 BV im Prinzip *im ganzen Bereich des Jagdwesens* eine *Grundsatzgesetzgebungskompetenz* zusteht. Es handelt sich um eine konkurrierende, teilweise verpflichtende bzw. mit Zielvorgaben versehene Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes betreffend die Ausübung der Jagd. Diese soll gemäss dem ausdrücklichen Verfassungsauftrag von Art. 79 BV namentlich dazu dienen, die *Artenvielfalt der wildlebenden Säugetiere und Vögel* zu erhalten. Dieses Ziel wird vor allem durch Bestimmungen über die Jagdberechtigung, jagdbare Arten, Schonzeiten und den Schutz der Lebensräume verfolgt (Art. 4 - 11 JSG).²⁴ Darüber hinaus kann bzw. soll der Bund aber auch Grundsatzvorschriften *zu weiteren Fragen der Jagd* bzw. deren *Ausübung* schaffen, zumal die Erhaltung der Artenvielfalt in Art. 79 BV ausdrücklich nur als eines, wenn auch sehr wichtiges Ziel der Jagdgesetzgebung des Bundes genannt wird. Insgesamt geht es bei der bestehenden Grundsatzgesetzgebungskompetenz bzw. bei den Regeln des eidgenössischen Jagdgesetzes um die Regelung der Ausübung der Jagd in einem umfassenden Sinn (*Jagdpolizei in einem weiten Sinn*). Es liegt insofern nicht eine bloss fragmentarische Rechtsetzungskompetenz des Bundes vor, wie sie etwa im Bereich der Steuern (Art. 128 ff. BV) oder des Schulwesens (Art. 62 ff. BV) besteht, wo der Bund nur Teilbereiche des betreffenden Rechtsgebietes regeln darf.²⁵ So können neben dem Schutz des Wildes vor der Ausrottung und der Erhaltung der Artenvielfalt *weitere öffentliche Interessen* durch die Jagd gefährdet bzw. betroffen werden, namentlich die Interessen am *Tierschutz*, am Schutz des *Waldes* und der *landwirtschaftlichen Kulturen* sowie ganz allgemein am *Personen- und Sachgüterschutz*.²⁶ Namentlich das *Tierschutzinteresse* führte in den letzten

²⁴ Vgl. auch BBl 1997 I 255 zu Art. 63 des bundesrätlichen Verfassungsentwurfs und dazu *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 79 Rz. 3 f.

²⁵ Vgl. zum Begriff der bloss fragmentarischen Rechtsetzungskompetenz des Bundes *Häfelin/Haller/Keller*, Rz. 1086, und *Biaggini*, BS-Komm. BV, Art. 3 Rz. 57 f. Auch im Bereich der Raumplanung besteht eine sachlich umfassende, aber auf Grundsatzbestimmungen beschränkte Gesetzgebungskompetenz des Bundes; vgl. *Griffel*, BS-Komm. BV, Art. 75 Rz. 25.

²⁶ Vgl. dazu auch *Bloetzer*, S. 156 f., 159 ff. und *Wagner Pfeifer*, Rz. 1323 ff. Die Würdigung bei *Schärmeli/Griffel*, BS-Komm. BV, Art. 79 Rz. 16, wonach Art. 79 BV neben Art. 78 Abs. 4 BV (Ar-

Jahren aufgrund von Art. 80 BV bzw. aufgrund des modernen neuen Tierschutzgesetzes von 16. Dezember 2005²⁷, welches ganz auf das neue Ziel des Schutzes der Tierwürde ausgerichtet ist, zu wesentlichen Ergänzungen des eidgenössischen Jagdrechts.²⁸ Der *Schutz des Waldes* und der *landwirtschaftlichen Kulturen* bildet gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c JSG ausdrücklich und entsprechend einer langen Tradition seit der Einführung der beschränkten Bundesgesetzgebungskompetenz durch die Bundesverfassung von 1874 einen der Hauptzwecke der Jagdgesetzgebung des Bundes, was seinen Niederschlag namentlich in den Vorschriften über die Bestandesregulierung und die Verhütung von Wildschaden sowie über die Entschädigung von Wildschaden findet (Art. 12 und 13 JSG). Der *Sachgüter- und Personenschutz* bildet Gegenstand der Bestimmungen über die Entschädigung von Wildschaden (Art. 13 JSG) sowie über Haftpflicht und Versicherung bei der Jagd (Art. 15 und 16 JSG). Schliesslich hat der Bund auch Grundsatzvorschriften über die *Information, Ausbildung und Forschung im Bereich des Jagdwesens* erlassen (Art. 14 JSG), wobei der Bund sich in diesem Bereich weitgehend darauf beschränkt, den Kantonen Informations- und Gesetzgebungsaufträge zu erteilen (Abs. 1 und 2). Immerhin muss der Bund selber für eine zusätzliche Ausbildung der Wildschutzorgane der eidgenössischen Schutzgebiete sorgen (Abs. 2), die Erforschung der wildlebenden Tiere, ihrer Krankheiten und ihrer Lebensräume fördern (Abs. 3), eine Dokumentationsstelle für Wildforschung führen und die weitere Information, Bildung und Forschung durch Beiträge unterstützen (Abs. 4) sowie die Markierung von wildlebenden Säugetieren und Vögeln regeln (Abs. 5).

Begrenzt wird die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Jagd einerseits dadurch, dass es sich im Prinzip nur um eine *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*, nicht um eine umfassende Gesetzgebungskompetenz han-

tenschutzkompetenz des Bundes) und Art. 80 BV (Tierschutzkompetenz des Bundes) kaum noch eine selbständige Bedeutung zukomme, erscheint insofern nicht ganz zutreffend.

²⁷ TSchG; SR 455; vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates in BBl 2003, S. 657 ff.

²⁸ Vgl. insbesondere die Änderung der JSV vom 27. Juni 2012, AS 2012, S. 3683 ff., und dazu *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 79 Rz. 4.

delt, und andererseits dadurch, dass das *Jagdregal der Kantone* bzw. die *Regalhoheit der Kantone* vorbehalten bleibt. Diese beiden Einschränkungen für die Jagdgesetzgebung des Bundes sind nachfolgend näher zu betrachten.

2. Einschränkungen für die Jagdgesetzgebungskompetenz des Bundes

a) Beschränkung auf eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz

Während dies im Text der Bundesverfassung von 1874 (Art. 25 aBV) nicht ausdrücklich gesagt wurde, aber von der herrschenden Lehre und Praxis aus dem hiernach zu behandelnden Vorbehalt des kantonalen Regalrechts abgeleitet wurde, beschränkt der heutige Art. 79 BV die Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet des Jagdrechts *ausdrücklich* auf eine *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*.²⁹ Diese Form einer beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestand – teilweise aber mit anderen Formulierungen – schon in der alten Bundesverfassung von 1874 in verschiedenen Bereichen, insbesondere für die Raumplanung, wurde in der neuen Bundesverfassung aber mit dieser Formulierung („der Bund legt Grundsätze fest“) verallgemeinert.³⁰ Der *Sinn* einer entsprechend eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht darin, dass der *Bund* eine gewisse *Materie in ihren Grundzügen* regeln kann, insbesondere um eine gewisse minimale gesamtschweizerische Vereinheitlichung oder zumindest eine bundesrechtliche Minimalordnung zu erzielen, den *Kantonen* aber dennoch Raum für eigene, auf ihre speziellen Verhältnisse zugeschnittene gesetzgeberische Gestaltung zu belassen hat, wobei es sich bei den Gesetzgebungskompetenzen, welche den Kantonen belassen werden, inhaltlich nicht nur um rein ergänzende Normen, sondern um *substantielle Rechtssetzungskompetenzen* handeln soll. Die *Regelung des Bundes*

²⁹ Vgl. dazu auch oben Ziff. I/A/4 sowie Marti, SG-Komm. BV, Art. 79 Rz. 2, und Schärmeli/Griffel, BS-Komm. BV, Art. 79 Rz. 3.

³⁰ Vgl. dazu und zu den Anwendungsfällen in der neuen Bundesverfassung Häfelin/Haller/Keller, Rz. 1087 ff., und Biaggini, BS-Komm. BV, Art. 3 Rz. 57 ff. mit weiteren Hinweisen; zum (abweichenden) Begriff der *Rahmengesetzgebung*, welche auch in Bereichen von umfassender Gesetzgebungskompetenz des Bundes möglich ist, auch Ruch, SG-Komm. BV, Art. 75 Rz. 29.

soll sich daher *auf das Nötige beschränken*. Die Kantone bleiben zuständig zur Regelung von Materien, die nicht von grundsätzlicher Art sind sowie von solchen, die zwar grundsätzlich sind oder sein könnten, aber vom Bund bisher nicht geregelt worden sind.³¹ Hieraus ergibt sich auch, dass der Bund nicht alle Grundsatzfragen des betreffenden Gebietes regeln muss bzw. soll, sofern hierfür im einzelnen nicht ein Gesetzgebungsauftrag der Verfassung oder ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Vereinheitlichung besteht.

Über die *Bedeutung* und *Tragweite* einer blossen Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes besteht in Lehre und Rechtsprechung bisher allerdings *nicht absolute Klarheit*. So ist insbesondere umstritten, ob es einen allgemeinen Typus der Grundsatzgesetzgebungskompetenz gibt oder ob jede Kompetenzregelung in der Bundesverfassung für sich zu betrachten ist. Grundsätzlich unbestritten ist, dass für besonders wichtige Fragen auch gestützt auf eine blosser Grundsatzgesetzgebungskompetenz eine dichtere Regelung möglich ist. Darf diese aber so weit gehen wie bei einer umfassenden Gesetzgebung und gilt die erforderliche Zurückhaltung des Bundes auch für die Umsetzung in Ausführungsvorschriften? Kommt dem Bundesgesetzgeber bei der Auslegung einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz eine gewisse Deutungshoheit zu oder bestimmen sich die Schranken einer entsprechenden beschränkten Bundesgesetzgebungskompetenz unabhängig von der existierenden Ausführungsgesetzgebung? Können sich Umfang und Tragweite einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Lauf der Zeit wandeln oder ist allein der historische Wille des Verfassungsgebers massgebend?³²

Grundsätzliche Einigkeit besteht aber zumindest insofern, als die Grundsatzgesetzgebung des Bundes sowohl *Anweisungen an die Kantone* als auch den *Bürger direkt bindende Normen* enthalten kann. Und Kriterium für die zuläs-

³¹ Vgl. dazu Häfelin/Haller/Keller, Rz. 1087, und Ruch, SG-Komm. BV, Art. 75 Rz. 28, 31.

³² Vgl. dazu auch das an der Sitzung des Fachkreises Raumplanungsrecht vom 9. September 2015 in Bern diskutierte Thesenpapier von Prof. Alain Griffel, der vom Bundesamt für Raumentwicklung mit einem Gutachten zu diesen Fragen beauftragt worden ist.

sige Dichte der Normierung soll nicht der Abstraktionsgrad, sondern die gesamtschweizerische Bedeutung des betreffenden Fragenkomplexes sein. So können für die Erreichung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Zielsetzungen *besonders wichtige Fragen dichter normiert* werden als Fragen, bei welchen eine Vereinheitlichung aus der Sicht dieser Vorgaben weniger wichtig ist. Es kann in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass etwa das *Bauen ausserhalb der Bauzonen* heute weitgehend abschliessend durch das Raumplanungsgesetz³³ und die Raumplanungsverordnung³⁴ des Bundes geregelt ist, weil diese Regelungen für das sich aus Art. 75 Abs. 1 BV ergebende Ziel der Siedlungsbegrenzung und der haushälterischen Bodennutzung als besonders wichtig erachtet werden.³⁵ In der Lehre wird die sehr weitgehende und praktisch abschliessende Bundesregelung im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen zwar fast einhellig kritisiert, doch ist an sich unbestritten, dass der Bund in diesem Bereich dichter regulieren darf als zum Beispiel beim Bauen innerhalb der Bauzonen. Ebenso ist unbestritten, dass die Frage, welche Regelungsbereiche eines Gebietes besonders wichtig sind und daher detaillierter geregelt werden dürfen, aufgrund der bestehenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Zielsetzungen beantwortet werden muss.³⁶ Wie ebenfalls das Beispiel des Raumplanungsgesetzes zeigt, können sich im Rahmen der bestehenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Ziele aufgrund der faktischen Entwicklung aber auch *neue Bedürfnisse* für bundesrechtliche Grundsatzvorschriften ergeben, welche ebenfalls eine entsprechende bundesrechtliche Legiferierung ermöglichen.³⁷

Zu beachten ist sodann, dass für *Teilbereiche eines Sachgebietes* auch *weitergehende bzw. umfassende Gesetzgebungskompetenzen* des Bundes bestehen

³³ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700).

³⁴ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

³⁵ Vgl. dazu insbesondere Art. 16 ff. und 24 ff. RPG sowie Art. 43 ff. und 39 ff. RPV.

³⁶ Vgl. dazu *Ruch*, SG-Komm. BV, Art. 75 Rz. 31, *Griffel*, BS-Komm. BV, Art. 75 Rz. 27 f., und *Häfelin/Haller/Keller*, Rz. 1088.

³⁷ Vgl. dazu namentlich die RPG-Revision vom 15. Juni 2012 mit neuen und verstärkten Instrumenten namentlich im Bereich der Richtplanung, der Bauzonenplanung und des Mehrwertausgleichs sowie dazu BBl 2007, S. 5765 ff., insbesondere S. 5779.

können, welche die blossе Grundsatzgesetzgebungskompetenz überlagern bzw. in diesem Bereich eine bundesrechtliche Regelung ohne Beschränkung auf Grundsatzvorschriften erlauben. So bestehen für den Bereich des *Artenschutzes* und des *Tierschutzes* heute bzw. schon seit der Einfügung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen in die alten Bundesverfassung von 1874 aufgrund von Art. 78 Abs. 4 und Art. 80 BV *umfassende Gesetzgebungskompetenzen des Bundes*. Soweit sich eine gesetzgeberische Anordnung im Bereich des Jagdwesens vollständig auf eine dieser Kompetenzen abstützen kann, darf der Bund daher jedenfalls eine eingehende eigene Normierung vornehmen.³⁸

b) Vorbehalt des kantonalen Regalrechts

Bereits unter der Geltung der alten Bundesverfassung, welche dem Wortlaut nach eine uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Jagd und Fischerei enthielt, bildete der im Wirtschaftsverfassungsrecht enthaltene *Vorbehalt der traditionellen kantonalen Regalrechte*, insbesondere also auch des Jagd- und Fischereiregals, eine unausgesprochene Schranke für die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes in diesen Bereichen und war der Hauptgrund für die ausdrückliche Beschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz in der geltenden neuen Bundesverfassung.³⁹ Es stellt sich daher namentlich auch für die Auslegung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz i.S.v. Art. 79 BV die Frage, welche Bedeutung dem Vorbehalt der entsprechenden Regalrechte für die Normierung des Jagdwesens durch den Bund zukommt. Ein uneingeschränktes Regalrecht bzw. eine uneingeschränkte Regalhoheit würde hierbei bedeuten, dass der Bund überhaupt keine Regelung in den betreffenden Bereichen treffen dürfte. Dies aber ist nicht die Meinung des Regalvorbehalts im heutigen

³⁸ Vgl. auch *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 79 Rz. 2, und *Schärmeli/Griffel*, BS-Komm. BV, Art. 79 Rz.; vgl. dazu insbesondere die Regeln über jagdbare Arten und Schonzeiten, Jagdmethoden, besondere Artenschutzbestimmungen und Schutzgebiete in den Art. 5 ff. JSG und Art. 2 ff. JSV.

³⁹ Vgl. dazu oben bei Fn. 20.

Art. 94 Abs. 4 BV, welcher die Regalsachen ja primär von der Garantie der Wirtschaftsfreiheit ausnehmen will.⁴⁰ Der Vorbehalt der traditionellen kantonalen Grund- und Bodenregale bedeutet daher für die Auslegung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Jagdwesens nur, dass der Bund bei seiner Legiferierung die entsprechende Regalhoheit der Kantone berücksichtigen muss und nicht unnötig darin eingreifen soll. Insbesondere muss der Kern des Regalrechts, konkret das Monopol des Kantons zur Jagdnutzung und das ihm grundsätzliche zustehende wirtschaftliche Verfügungsrecht über die frei lebenden Wildtiere, gewahrt bleiben.⁴¹

Die geltende eidgenössische Jagdgesetzgebung berücksichtigt diese Grundsätze. So beschränkt sich der Bund in Art. 3 JSG hinsichtlich der *Jagdorganisation* und des *Jagdsystems* darauf, den Kantonen einen entsprechenden Gesetzgebungs- und Planungsauftrag zu erteilen, wobei sie auch die Aspekte der weiteren Verfassungsaufgaben (namentlich Landwirtschaft, Natur- und Waldschutz) zu berücksichtigen haben (Abs. 1). Die Kantone haben nach dem geltenden Recht auch die Voraussetzungen für die Jagdberechtigung zu bestimmen, das Jagdsystem und das Jagdgebiet fest zu legen und für eine wirkungsvolle Jagdaufsicht zu sorgen (Abs. 2). Überdies haben sie nach den Vorschriften des Bundesrates eine Statistik über den Abschuss und den Bestand der wichtigsten Arten zu führen (Abs. 3). Der Bundesrat bestimmt demgegenüber die für die Jagd verbotenen Hilfsmittel und lässt eine eidgenössische Jagdstatistik erstellen (Abs. 4). Hinsichtlich der *Jagdberechtigung* wird in Art. 4 JSG immerhin von Bundesrechts wegen bestimmt, dass die Kantone eine besondere Jagdberechtigung einführen müssen (Abs. 1) und diese nur erteilt werden darf, wenn die erforderlichen Kenntnisse in einer vom Kanton festgelegten Prüfung nachgewiesen werden (Abs. 2). Möglich sind aber auch zeitlich be-

⁴⁰ Vgl. dazu oben bei Fn. 22.

⁴¹ Vgl. dazu auch oben bei Fn. 22; vgl. zum Spannungsverhältnis kantonales Jagdregal-Bundesregelungen im Jagdrecht auch nachfolgend Ziff. II/B (Stellungnahme des Bundesrates vom 19. November 2014 zum Postulat 14.3818 von NR *Martin Landolt*).

schränkte Bewilligungen für Personen, die sich auf die Jagdprüfung vorbereiten oder als Gäste an einer Jagd teilnehmen (Abs. 3).⁴²

II. Bestrebungen zur Schaffung einer eidgenössischen Jagdberechtigung

A. Motion 98.3267 von SR Peter Bieri

Ständerat *Peter Bieri* reichte in seinem Rat am 18. Juni 1998 zusammen mit 11 Mitunterzeichnenden eine Motion mit dem *Titel* „*Gegenseitige Anerkennung der kantonalen Jagdprüfungen*“ ein. Der Bundesrat sollte durch diese Motion beauftragt werden, dem Parlament eine Änderung von Art. 4 JSG vorzulegen, welche sicherstellt, dass der erfolgreiche Abschluss einer von einem Kanton festgelegten Jagdprüfung in allen anderen Kantonen, insbesondere bei einem Kantonswechsel, ebenfalls anerkannt wird. Zur *Begründung* wurde namentlich vorgebracht, die bestehende Regelung führe dazu, dass grundsätzlich ein Jäger in jedem Kanton, wo er auf die Jagd gehe, eine Prüfung abzulegen habe. Während einzelne Kantone die Prüfung via interkantonale Vereinbarung gegenseitig anerkennen würden, seien andere bis anhin nicht gewillt, in dieser Sache eine föderalistische Grosszügigkeit an den Tag zu legen. Bei allem Respekt für den Föderalismus mache es nur noch wenig Sinn, dass ein Kanton die Jagdprüfung anderer Kantone nicht anerkenne, zumal die Vorschriften über die Regeln der Jagd ohnehin weitgehend von der eidgenössischen Gesetzgebung bestimmt würden. Die Unterschiede zwischen den kantonalen Gesetzgebungen stellten keinen hinreichenden Grund dar, die Berechtigungen aus anderen Kantonen abzulehnen. Bereits heute würden überdies die Kantone die Prüfungsanforderungen koordinieren und vereinheitlichen. Die gegenseitige Anerkennung kantonalen Prüfungen sei in der heutigen Zeit der Öffnung und der beruflich bedingten Mobilität in den meisten Lebensbereichen eine Selbstver-

⁴² Vgl. dazu auch oben bei Fn. 13 und bei Fn. 15.

ständigkeit (z.B. Anerkennung der Berufsabschlüsse, der Zulassungsbewilligungen für die Berufsausübung usw.). Überdies bilde die Jagdprüfung ja nur eine der Voraussetzungen für die Erlangung der Jagdberechtigung. Weitere Bedingungen, wie allenfalls die Wohnsitznahme im Jagdausübungs-Kanton, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften (vgl. z.B. Patentverweigerungsgründe) oder der Abschluss einer Haftpflichtversicherung wären von der beantragten Änderung nicht betroffen. Vielmehr verbleibe deren Regelung den Kantonen.

Der *Bundesrat* hat sich am 19. August 1998 bereit erklärt, die Motion entgegnzunehmen und das Anliegen bei der nächsten Teilrevision des JSG zu berücksichtigen. Anlässlich der *Beratung im Ständerat* wurde die Motion am 6. Oktober 1998 jedoch in ein *Postulat umgewandelt* und als solches überwiesen.

B. Postulat 14.3818 von NR Martin Landolt

Mehr als 15 Jahre später reichte Nationalrat *Martin Landolt* am 25. September 2014 zusammen mit 5 Mitunterzeichnenden im Nationalrat ein *Postulat* mit dem Titel „*Einführung einer eidgenössischen Jagdberechtigung*“ ein. Danach sollte der Bundesrat beauftragt werden zu prüfen, wie durch eine Revision der eidgenössischen Jagdgesetzgebung künftig die kantonale abgelegte Jagdfähigkeitsprüfung zu einer eidgenössischen Jagdberechtigung führe, die in allen Kantonen anzuerkennen sei. Zur *Begründung* wurde ausgeführt, neben dem Jagdregal liege richtigerweise heute auch die Zuständigkeit für die jagdliche Ausbildung sowie für die Jagdfähigkeitsprüfung bei den Kantonen, ebenso wie z.B. die Zuständigkeit für die Patenterteilung. Es sei aber einerseits erfreulich, dass im Bereich der Ausbildung, z.B. bei den Lehrmitteln, eine gewisse Harmonisierung stattfinde, andererseits sei es aber auch richtig, dass die Kantone weiterhin ihre Zuständigkeit behielten und so auch spezifische und individuel-

le Punkte in der Ausbildung einbringen könnten. Grundsätzlich seien die Unterschiede unter den Kantonen aber nicht grösser als z.B. bei der Fischerei oder auch bei der Erlangung eines Führerausweises. Es sei deshalb angebracht und würde insbesondere auch der heutigen modernen Gesellschaft besser Rechnung tragen, wenn die im Kanton abgelegte Jagdfähigkeitsprüfung zu einer eidgenössischen Anerkennung führe.

Der *Bundesrat* hat in seiner Stellungnahme zum Vorstoss am 19. November 2014 ausgeführt, Art. 4 Abs. 2 JSG schreibe als Bedingung für die Erlangung einer kantonalen Jagdberechtigung eine Jägerprüfung vor. Deren überkantonale Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung stehe in einem gewissen Spannungsverhältnis zum kantonalen Jagdregal und zur kantonalen Kompetenz, die Jagdberechtigung nach Art. 4 Abs. 1 JSG zu regeln. Der Bundesrat sei aber bereit zu prüfen, inwiefern eine Harmonisierung der Jägerprüfung mit der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen möglich sei. Bei der *Behandlung im Nationalrat* am 12. Dezember 2014 wurde das *Postulat bekämpft* (durch NR *Yannick Buttet*) und die *Diskussion verschoben*.

C. Laufende Revision des Jagdgesetzes

Der Bundesrat hat mit der von den eidgenössischen Räten am 19. Juni 2014 (Ständerat) bzw. am 12. März 2015 (Nationalrat) angenommenen Motion 14.3151 von Nationalrat *Stefan Engler* (Zusammenleben von Wolf und Bergbevölkerung) den Auftrag erhalten, eine *Revision des Jagdgesetzes* vorzuschlagen. Bei dieser Gelegenheit soll die Frage einer Harmonisierung bzw. gegenseitige Anerkennung der Jagdbefähigung bzw. der Jagdberechtigung ebenfalls geprüft werden, weshalb das BAFU dem Unterzeichnenden den vorliegenden *Gutachterauftrag* erteilt hat. Es soll geprüft werden, ob eine Harmonisierung der Jägerprüfung (Theorie und Praxis) im Hinblick auf eine gegenseitige bzw. eidgenössische Anerkennung i.S. der Schaffung einer eidge-

nössischen Jagdbefähigung als Grundlage und Voraussetzung für die Erlangung der kantonalen Jagdberechtigung mit der geltenden Kompetenzverteilung in der Bundesverfassung vereinbar sei.

Bereits im Vorfeld der angelaufenen Gesetzesrevision befasste sich die *Jagd- und Fischereiverwalterkonferenz (JFK)* im Auftrag der *Jagddirektorinnen- und -direktorenkonferenz (JDK)* mit der Möglichkeit der interkantonalen Anerkennung der Jagdfähigkeit. In den *Erläuterungen der JFK vom 11. April 2013* wird festgehalten, dass zwischen der Jagdfähigkeit und der Jagdberechtigung zu unterscheiden sei. Gemäss JSG würden die Kantone die Voraussetzungen für die Jagdprüfung und die Jagdberechtigung festlegen. Mit dem Bestehen der Jagdprüfung erlange ein Kandidat die *Jagdfähigkeit*. Um die Jagd effektiv ausüben zu können, müsse ein Jäger einen Jagdpass bzw. ein Jagdpapier (die *Jagdberechtigung*) beim entsprechenden Kanton erwerben, und dazu je nach Kanton zusätzliche Nachweise erbringen (z.B. jährlicher Treffsicherheitsnachweis; Versicherungsnachweis; Nachweis von Hegestunden; Mitgliedschaft/Einladung einer Jagdgesellschaft). Das von der JFK herausgegebene und gesamtschweizerische anerkannte Jagdlehrmittel⁴³ stelle eine gemeinsame Grundlage für die kantonalen Jagdprüfungen dar. Die Kantone richteten sich bei der Ausarbeitung ihrer Prüfungen bereits heute an Inhalt, Umfang und Lernzielen des Lehrmittels aus. Weil keine eidgenössische Jagdprüfung existiere, unterschieden sich zwar die Prüfungen zwischen den Kantonen oder zum Teil auch zwischen den Regionen innerhalb eines Kantons. Trotzdem verfüge künftig ein jeder Jäger, welcher eine kantonale Prüfung bestanden habe, weitgehend über dieselben theoretischen Grundkenntnisse. Zusätzlich zu diesen theoretischen Kenntnissen verlangten die Kantone auch den Nachweis der Schiessfähigkeit sowie z. T. den Nachweis kantonsspezifischer Zusatzkenntnisse (kantonale Gesetzesgrundlagen; vertiefte Artkenntnisse) und/oder den Nachweis von Hegeleistungen bzw. praktischer jagdhandwerklicher Ausbildung im Kanton bzw. im Lehrrevier. Aufgrund der bestehenden gesetzlichen

⁴³ Vgl. dazu JFK, Jagen in der Schweiz.

Aufgabe der Kantone zur Jagdplanung und -regulierung (vgl. Art. 3 JSG) bestehe keine Gefahr, dass bei gegenseitiger Anerkennung der Jagdfähigkeit zu viele Jäger tätig würden; vielmehr stünden den Kantonen die Möglichkeit der Reviersteuerung durch Abschusskontingente pro Jäger bzw. Abschusszahlen für die einzelnen Reviere zu. Die Kantone könnten das Jagdregal überdies weiterhin vor allem durch Einheimische nutzen lassen. So könnten Revierkantone bei der Pachtvergabe verlangen, dass eine Mehrheit der Pächter einheimisch sein müssten. Und in den Patentkantonen könnten höhere Patentgebühren für ausserkantonale Jäger, eine Bevorzugung der Einheimischen bei der Abgabe einer beschränkten Zahl von Jagdberechtigungen sowie Zusatzprüfungen und Zusatzleistungen verlangt werden. Die JFK habe somit durch die Erarbeitung eines einheitlichen Jagdlehrmittels die Voraussetzungen für die gegenseitige Anerkennung der Jagdfähigkeit geschaffen; die Kantone könnten Instrumente entwickeln, die weiterhin eine Nutzung der Wildbestände primär durch Einheimische ermöglichen.

III. Beurteilung der Verfassungsmässigkeit entsprechender Bestrebungen

A. Grundsätzliche Zulässigkeit einer bundesrechtlichen Regelung der Jagdbefähigung

1. Vereinheitlichung bzw. Harmonisierung der Vorschriften über die Jagdbefähigung zwecks Ermöglichung der Freizügigkeit

Wie dargelegt, wird heute zwischen der *Jagdbefähigung* (fachliche Voraussetzungen für die Ausübung der Jagd) und der eigentlichen *Jagdberechtigung* (Erfüllen aller nötigen Voraussetzungen für die Ausübung der Jagd in einem bestimmten Kanton) unterschieden.⁴⁴ Die *Jagdberechtigung* wird entsprechend dem Vorbehalt des Jagdregals bzw. aufgrund ihrer Regalhoheit grund-

⁴⁴ Vgl. dazu oben Ziff. II/C (Erläuterungen der JFK vom 11. April 2013).

sätzlich von den Kantonen geregelt.⁴⁵ Hinsichtlich der *Jagdbefähigung* als Teilvoraussetzung der Jagdberechtigung bestehen schon heute *bundesrechtliche Anforderungen*, in dem der Bund verlangt, dass diese nur angenommen werden darf, wenn die erforderlichen Kenntnisse von den Bewerbern in einer vom Kanton festgelegten *Prüfung* nachgewiesen werden.⁴⁶ Die erwähnten parlamentarischen Vorstösse wollen einen Schritt weiter gehen und zwecks Erreichung der Freizügigkeit für die fachlichen Voraussetzungen der Jagdberechtigung von Bundesrechts wegen die *gegenseitige Anerkennung der kantonalen Jagdprüfungen* vorschreiben (Motion *Bieri*) oder eine *eidgenössische Jagdberechtigung* bzw. – in der eingangs erwähnten Terminologie – eine *eidgenössische Jagdbefähigung* einführen (Postulat *Landolt*).⁴⁷ Im Ergebnis laufen beide Vorstösse weitgehend auf dasselbe hinaus, nämlich auf eine vollständige oder zumindest teilweise bundesrechtliche Normierung der Anforderungen an die Jagdprüfungen, denn eine gegenseitige Anerkennung der kantonalen Jagdprüfungen kann sinnvollerweise nur vorgeschrieben werden, wenn den entsprechenden Jagdprüfungen im Wesentlichen dieselben Anforderungen zugrunde liegen bzw. wenn sie gleichwertig sind und den Mindestanforderungen entsprechen. Es kann in diesem Zusammenhang auch auf das *System der Maturitätsprüfungen* im Bereich der Mittelschulen hingewiesen werden. Dieses kennt für den Universitätszugang ebenfalls einerseits eine *eidgenössische* (heute: schweizerische) *Maturitätsprüfung* und andererseits *kantonale Maturitätsprüfungen*, welche – wenn sie von den andern Kantonen und Hochschulen anerkannt werden sollen – bestimmten bundesrechtlichen Anforderungen zu genügen haben.⁴⁸

⁴⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 JSG.

⁴⁶ Art. 4 Abs. 2 JSG; vgl. dazu auch oben Ziff. I/A/3 und Ziff. I/B/2/b.

⁴⁷ Vgl. dazu oben Ziff. II/A und II/B.

⁴⁸ Vgl. dazu die Verordnung über die schweizerische Maturitätsprüfung vom 7. Dezember 1998 (SR 413.12 [Durchführung durch die Schweizerische Maturitätskommission]) und die Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen vom 15. Februar 1995 (Maturitäts-Anerkennungsverordnung, MAV, SR 423.11 [Durchführung durch kantonale Mittelschulen oder von den Kantonen anerkannte Mittelschulen]). Siehe zum Ganzen auch *Plotke*, S. 134 ff., sowie allgemein für die Herstellung der beruflichen Freizügigkeit *Hettich*, SG-Komm. BV, Art. 95 Rz. 18 (einheitliche Bundesregelung oder Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung der kantonalen Fähigkeitsausweise).

Eine entsprechende *bundesrechtliche Normierung der Anforderungen für die Jagdprüfung* (bundesrechtliche Regelung der Jagdbefähigung bzw. der Jagdprüfung oder gegenseitige Anerkennung der Jagdprüfungen aufgrund bestimmter bundesrechtlicher Mindestanforderungen) erscheint gemäss der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Jagdwesens grundsätzlich zulässig, zumal *bundesrechtliche Grundsatzbestimmungen* – wie gesehen – im Prinzip *im ganzen Bereich des Jagdrechts* möglich sind und diese Grundsatzbestimmungen *in wichtigen Bereichen* auch eine *dichtere Normierung* aufweisen dürfen. Zulässig sind insbesondere *jagdpolizeiliche Grundsatzvorschriften*, wozu Bestimmungen über die Jagdbefähigung bzw. die fachlichen Voraussetzungen für die Jagdausübung typischerweise gehören.⁴⁹ So kann darauf hingewiesen werden, dass bereits heute in Art. 4 Abs. 2 JSG ein bundesrechtliches *Prüfungserfordernis* besteht⁵⁰ und unter der Geltung des BGJV von 1926 überdies ausdrückliche bundesrechtliche *Anforderungen an die Jagdpässe bzw. Jagdbewilligungen* und deren *Aushändigung an die Jäger* bestanden.⁵¹ Schliesslich sind heute (allerdings erst seit wenigen Jahren) auch weitere *Teilaspekte der Jagdbefähigung* (der Treffsicherheitsnachweis und die Anforderungen an die Jagdhundausbildung) im Bundesrecht geregelt, wobei diese Regelungen allerdings spezifisch tierschutzrechtlich motiviert sind.⁵²

Im *Parallelgebiet der Fischerei*, wo ebenfalls aufgrund von Art. 79 BV eine blosser Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes besteht, ist – anders als im Bereich der Jagd – zur Zeit keine Pflicht zur Verankerung einer Fischereiprüfung als Grundlage der Fischereiberechtigung vorgesehen, zumal in den Kantonen z.T. ein Freianglerrecht besteht. Immerhin wird neuerdings aber durch das Bundesrecht für die kantonale Berechtigung zum Fangen von Fischen und Krebsen ein tierschutzrechtlich motivierter *Sachkundenachweis* ver-

⁴⁹ Vgl. dazu auch oben Ziff. I/B/1.

⁵⁰ Vgl. dazu oben bei Fn. 15.

⁵¹ Vgl. dazu oben bei Fn. 6 ff.

⁵² Vgl. dazu oben bei Fn. 23 (für den Bereich des Tierschutzes besteht aber ohnehin eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes; vgl. dazu oben bei Fn. 38).

langt, wobei die entsprechenden Kurse von den Kantonen durchgeführt werden.⁵³ Das „Netzwerk Anglerausbildung Schweiz“ hat dazu einen Ausbildungsstandard erarbeitet, welcher seit 2015 von allen Kantonen angewandt wird; die entsprechenden Kurse werden von den Kantonen gegenseitig anerkannt.⁵⁴

2. Zulässigkeit neuer bundesrechtlicher Grundsatzvorschriften zur Jagdbefähigung bzw. Jagdprüfung

Die Harmonisierung der Jägerprüfungen bzw. die gegenseitige Anerkennung derselben ist bisher im Bundesrecht nicht vorgesehen, doch sind aufgrund von Art. 79 BV *auch neue bundesrechtliche (Grundsatz-)Vorschriften* zulässig, wenn hierfür im Rahmen der bestehenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Zielsetzungen gute Gründe für eine entsprechende Legiferierung bestehen.⁵⁵ Dies erscheint hinsichtlich der Frage der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung der Jagdprüfungen der Fall. Wie dies zu Recht auch in den zugrunde liegenden parlamentarischen Vorstössen dargetan wird,⁵⁶ besteht in der heutigen Zeit einer stark zugenommenen innerschweizerischen Mobilität und angesichts der in der neuen Bundesverfassung verankerten Ziele der innerschweizerischen Freizügigkeit und Gleichbehandlung (Art. 8 und 24 BV) und der Schaffung eines Binnenmarkts mit gegenseitiger Anerkennung der Diplome und Fachprüfungen (Art. 95 Abs. 2 BV) ein berechtigtes Bedürfnis, die Jagdbefähigung bzw. die Jagdprüfungen zu harmonisieren und deren gegenseitige gesamtschweizerische Anerkennung vorzusehen. Zwar ist die Binnenmarktgesetzgebung, welche eine Pflicht zur gesamtschweizerischen Anerkennung von beruflichen Fähigkeitsausweisen enthält,⁵⁷ für den Bereich des

⁵³ Vgl. Art. 5a der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei vom 24. November 1993 (VGBF, SR 923.01 [Fassung vom 30. August 2006]) und dazu auch *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 79 Rz. 5, 7 und 11.

⁵⁴ Vgl. dazu den vorliegenden Gutachterauftrag vom 15. Januar 2016, Ziff. 1.1.c a.E.

⁵⁵ Vgl. dazu oben bei Fn. 37.

⁵⁶ Vgl. dazu oben Ziff. II/A und II/B.

⁵⁷ Vgl. Art. 4 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM, SR 943.02).

Jagdwesens aufgrund des Vorbehalts der Regalsachen in Art. 94 Abs. 4 BV grundsätzlich nicht anwendbar⁵⁸ und es betrifft die Jagdbefähigung – abgesehen von der Funktion des staatlichen Jagdaufsehers bzw. Wildhüters⁵⁹ – auch nicht eine dort vorausgesetzte eigentliche Erwerbstätigkeit bzw. einen wissenschaftlichen Beruf.⁶⁰ Trotzdem handelt es sich bei der Jagdausübung auch nicht einfach um eine gewöhnliche Freizeitbeschäftigung bzw. ein blosses Hobby, sondern es besteht für die Jäger neben den zahlreichen einschränkenden Vorschriften des *Tier- und Artenschutzes* aufgrund des JSG und der kantonalen Jagdvorschriften auch ein *Hege- und Pflegeauftrag* für Wildtiere, Wald und Natur im Sinne eines *öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrages*.⁶¹ Es besteht daher ohne Zweifel ein *erhebliches öffentliches Interesse an gesamtschweizerischen Minimalanforderungen* hinsichtlich der *fachlichen Jagdvoraussetzungen* und gleichzeitig an der *gegenseitigen Anerkennung der Jagdprüfungen*. Da Letzteres trotz langjähriger Bemühungen auf dem Wege einer interkantonalen Verständigung nicht vollständig gelungen ist,⁶² kann auch nicht geltend gemacht werden, die nun vorgesehene bundesrechtliche Regelung verstosse gegen das heute in Art. 5a und Art. 43a BV verankerte Subsidiaritätsprinzip hinsichtlich der Aufgabenübernahme durch den Bund.⁶³

⁵⁸ Vgl. dazu auch *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 79 Rz. 6 sowie die Hinweise oben bei Fn. 22.

⁵⁹ Vgl. dazu JFK, Jagen in der Schweiz, S. 239.

⁶⁰ Vgl. zur Beschränkung der Binnenmarktgesetzgebung bzw. der darin vorgeschriebenen gegenseitigen Anerkennung von Fähigkeitsausweisen auf die *Ausübung der Erwerbstätigkeit* insbesondere Art. 1 und Art. 4 BGBM; zur Auslegung von Art. 95 Abs. 2 BV auch *Hettich*, SG-Komm. BV, Art. 95 Rz. 17 f.

⁶¹ Vgl. dazu JFK, Jagen in der Schweiz, insbesondere S. 26 f., sowie die von der Fischerei- und Jagdverwaltung des Kantons Zürich herausgegebene Wegleitung „Jägerprüfungen im Kanton Zürich“, Zürich 2015, S. 3.

⁶² Vgl. zur heutigen Anerkennungssituation auch die Empfehlungen der JFK für eine verbesserte gegenseitige Anerkennung der Jagdfähigkeit in den Kantonen (Entwurf vom 21. September 2013), und zur früheren Rechtslage auch *Baur*, Komm. JVG/ZH, § 14^{bis} Rz. 4 sowie die Begründung der *Motion Bieri* (siehe oben Ziff. II/A). Vgl. demgegenüber zur inzwischen erreichten freiwilligen gegenseitigen Anerkennung der Sachkundenachweise im Bereich der Fischerei oben bei Fn. 54.

⁶³ Vgl. dazu *Häfelin/Haller/Keller*, Rz. 1051.

3. Vereinbarkeit der neuen Vorschriften mit dem kantonalen Jagdregal

Durch eine *Beschränkung* der neuen Vorschriften auf die *Jagdprüfung* bzw. die *Jagdbefähigung* wird überdies sichergestellt, dass das *Jagdregalrecht der Kantone* bzw. die entsprechende *kantonale Regalhoheit* grundsätzlich nicht verletzt wird. Die Kantone bleiben vielmehr frei, die weiteren Anforderungen der Jagdberechtigung, welche eng mit dem gewählten Jagdsystem zusammenhängen (namentlich die Bestimmung der zugelassenen Jäger, die Frage der Wohnsitz- und Versicherungspflicht und der Jagdgebühren), unter Vorbehalt der bereits bestehenden bundesrechtlichen Entzugs- und Verweigerungsgründe⁶⁴ selbständig zu regeln. Der *geschützte Kernbereich des kantonalen Regalrechts* bzw. der *Regalhoheit der Kantone*, die kantonale Jagdnutzung und das Verfügungsrecht über die frei lebenden Wildtiere mit eigenen Vorschriften zu regeln, wird daher durch die vorgesehenen Harmonisierungs- und Anerkennungsvorschriften nicht tangiert. Ohnehin ergeben sich die heute bestehenden *zentralen materiellen Anforderungen an die Jagdbefähigung*, welche bereits im eidgenössischen Prüfungserfordernis von Art. 4 Abs. 2 JSG angesprochen werden, aus *Bundesvorschriften* (Arten- und Tierschutz [Art. 78 Abs. 4 und Art. 80 BV], Waldschutz [Art. 77 BV], Landwirtschaft [Art. 104 BV]) oder aus übergeordneten und grundsätzlich ebenfalls bundesrechtlich geregelten öffentlichen Interessen (Sicherheit bei der Handhabung von Waffen und Munition; Art. 107 BV). Auch deshalb besteht kein sachlich zwingender Grund dafür, dass die entsprechenden Prüfungsanforderungen den Kantonen als Regalinhabern überlassen werden müssten.

Auf das *kantonale Jagdregal* und die *kantonale Regalhoheit* sollte aber *insofern Rücksicht* genommen werden, als der Bund die Jagdberechtigung bzw. die diesbezüglichen fachlichen Anforderungen *nicht abschliessend regeln* darf, sondern den *Kantonen* ermöglichen muss, *zusätzliche Anforderungen* aufzustellen, welche sich namentlich aus den bestehenden örtlichen Verhältnissen

⁶⁴ Vgl. dazu Art. 20 JSG und dazu oben bei Fn. 14.

und den besonderen kantonalen Jagdvorschriften ergeben (insbesondere Orts- und Sprachkenntnisse, Kenntnis des kantonalen Jagdsystems und der besonderen kantonalen Jagdvorschriften).⁶⁵ Es müsste somit zugelassen werden, dass die Kantone bei der Jagdbefähigung bzw. bei der Jagdprüfung – ähnlich wie bei den Jagdausschlussgründen (Art. 20 JSG) – gewisse *zusätzliche kantonale Anforderungen* aufstellen können, soweit diese – wie die erwähnten – sachlich begründet sind. Da die *zentralen fachlichen Anforderungen* durch die eidgenössische Jagdbefähigung abgedeckt wären, für welche eine *gegenseitige Anerkennung* vorgeschrieben werden soll, wäre damit aber doch für die gegenseitige Freizügigkeit im Bereich des Jagdwesens bzw. die Anerkennung der Jagdberechtigung gegenüber dem heutigen Rechtszustand viel gewonnen.

B. Detailfragen der Zulässigkeit einer neuen Bundesregelung über die Jagdbefähigung

1. Eidgenössische Jagdprüfung oder Mindestanforderungen für die kantonalen Jagdprüfungen mit Pflicht zu gegenseitiger Anerkennung

Wie bereits erwähnt wurde und auch in den zugrunde liegenden parlamentarischen Vorstössen zum Ausdruck kommt, kann das Ziel einer gesamtschweizerischen Harmonisierung der Jagdbefähigung auf unterschiedliche Weise erreicht werden. Denkbar ist es, eine *eidgenössische Jagdbefähigung* und dementsprechend eine *eidgenössische Jagdprüfung* zu schaffen, wie dies mit dem *Postulat Landolt* intendiert wird.⁶⁶ Die Jagdbefähigung bzw. die Jagdprüfung müsste dementsprechend grundsätzlich vollständig bundesrechtlich geregelt werden, wobei der Vollzug durchaus weiterhin den Kantonen überlassen werden könnte. Eine solche Regelung geht im Prinzip über die Grundsatzgesetz-

⁶⁵ Vgl. zum Grundsatz oben bei Fn. 41; zum Bedürfnis *kantonomer Zusatzanforderungen* bzw. *Zusatzprüfungen* auch die Begründung des Postulates *Landolt* (oben Ziff. II/B), die Erläuterungen der JFK vom 11. April 2013 (s. oben Ziff. II/C) und Ziff. 2 der Umschreibung des vorliegenden Gutachterauftrags vom 15. Januar 2016.

⁶⁶ Vgl. dazu oben Ziff. II/B.

gebungskompetenz des Bundes hinaus und würde eine *umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes* erfordern. Nach herrschender Auffassung ist bei für die Aufgabenerfüllung besonders wichtigen Fragen zwar auch im Rahmen einer blossen Grundsatzgesetzgebungskompetenz eine relativ dichte Normierung zulässig.⁶⁷ Nachdem bisher keine gesamtschweizerische Harmonisierung der Jagdbefähigung vorgesehen war, liesse es sich wohl kaum überzeugend begründen, dass die Jagdbefähigung bzw. die Jagdprüfung nun aus für die Erreichung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Ziele zwingenden Gründen neuerdings praktisch vollständig durch Bundesrecht geregelt werden muss.

Der bestehenden Grundsatzgesetzgebungskompetenz entspricht es daher besser, lediglich bundesrechtliche *Mindestvorschriften für die Jagdbefähigung* bzw. für die *kantonalen Jagdprüfung* aufzustellen und die *gegenseitige Anerkennung dieser Prüfungen* vorzusehen, wie dies der seinerzeitigen *Motion Bieri* entspricht.⁶⁸ Solche Mindestvorschriften, welche mit der gegenseitigen Anerkennung der jeweiligen Rechtsakte verbunden sein können, entsprechen typischerweise der Rechtsetzung im Rahmen einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes und wären daher jedenfalls mit der Kompetenzregelung von Art. 79 BV vereinbar.⁶⁹ Sie kommen – wie bereits erwähnt – auch im Bereich der Mittelschule bzw. bei den dort bestehenden *Maturitätsprüfungen* vor, wo der Bund nur indirekt – über die Hochschulgesetzgebung bzw. die Regelung der wissenschaftlichen Berufe – auf die entsprechenden kantonalen Prüfungen bzw. deren gegenseitige Anerkennung Einfluss nehmen kann.⁷⁰ Ebenfalls blosse Mindestanforderungen an die kantonalen Fachprüfung (*Anwaltsprüfungen*) und eine gegenseitige Anerkennung derselben sieht das aufgrund der in Art. 95 Abs. 2 BV enthaltenen (beschränkten) Gesetzgebungs-

⁶⁷ Vgl. dazu oben bei Fn. 33 ff.

⁶⁸ Vgl. dazu oben Ziff. II/A.

⁶⁹ Vgl. dazu oben bei Fn. 31.

⁷⁰ Vgl. dazu oben bei Fn. 48 und Art. 3 ff. MAV; zur komplexen bundesrechtlichen Kompetenzsituation hinsichtlich der Regelung des Hochschulzugangs bzw. der gegenseitigen Anerkennung der Maturitätsprüfungen *Ehrenzeller/Sahlfeld*, SG-Komm. BV, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 11, *Ehrenzeller*, SG-Komm. BV, Art. 62 Rz. 55 und *Hettich*, SG-Komm. BV, Art. 95 Rz. 17 f.

kompetenzen des Bundes zur Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes erlassene Bundesanwaltsgesetz vor.⁷¹

2. Umfang und Regelung der bundesrechtlichen Anforderungen

Sowohl im Falle der Einführung einer eidgenössischen Jagdbefähigung bzw. Jagdprüfung als auch im Falle der Schaffung blosser Mindestvorschriften für die kantonalen Prüfungen mit der Pflicht zu deren gegenseitiger Anerkennung stellt sich die Frage, für welche Bereiche solche Anforderungen geschaffen werden sollen. Denkbar wäre dies bereits für die *Voraussetzungen für die Anmeldung zur Prüfung* (Ausbildungs- bzw. Praxisvoraussetzungen), wie dies namentlich Art. 7 BGFA für die Anmeldung zur Anwaltsprüfung vorsieht (Hochschuldiplom; minimales juristisches Praktikum) bzw. Art. 6 MAV für die Maturitätsprüfung vorschreibt (Mindestausbildungsdauer). Auch im Falle der Jagdprüfung könnte die Absolvierung einer bestimmten Ausbildung sowie eine gewisse Praxis verlangt werden, wie dies bereits heute gewisse Kantone tun.⁷² Dies erscheint aber keineswegs zwingend, zumal die meisten Kantone bisher auf solche Anforderungen verzichten und dies für Sicherstellung einer genügenden Jagdbefähigung, welche ja im Rahmen der Jagdprüfung nachgewiesen werden muss, auch nicht unbedingt notwendig erscheint.

Unabdingbar erscheint es jedoch, die *Prüfungsgebiete* festzulegen, da andernfalls eine Gleichwertigkeit der Prüfungen und ein genügender Ausweis der Jagdbefähigung, welcher die Pflicht zur Anerkennung durch die andern Kantone rechtfertigt, nicht sichergestellt wäre. Zwar werden die Prüfungsgebiete auch bei der Anwaltsprüfung einstweilen nicht durch das Bundesrecht festgelegt,⁷³ doch besteht zumindest aufgrund des vorausgesetzten abgeschlossenen

⁷¹ Vgl. Art. 7 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 23. Juni 2000 (Anwaltsgesetz, BGFA, SR 935.61); vgl. dazu auch die Botschaft des Bundesrates in BBl 1999, S. 6013 ff., insbesondere S. 6075 ff. (zur bundesrechtlichen Kompetenzsituation).

⁷² Vgl. dazu die Empfehlungen der JFK für eine verbesserte gegenseitige Anerkennung der Jagdfähigkeit in den Kantonen (Entwurf vom 21. September 2013).

⁷³ Vgl. zu den bestehenden Revisionsbestrebungen (Schaffung eines umfassenden Anwaltsgesetzes; möglicherweise auch mit einer eidgenössischen Regelung der Anwaltsprüfung) aber die am 28. Sep-

Hochschulstudiums und des mindestens einjährigen Praktikums eine gewisse Gewähr einer umfassenden fachlichen Ausbildung.⁷⁴ Die *Prüfungsgebiete* ergeben sich für die Jagdbefähigung im Wesentlichen aus den *gesetzlichen Vorschriften für die Ausübung der Jagd*. Dementsprechend geht es insbesondere um den Arten- und Lebensraumschutz (inkl. Waldrecht), um den Tierschutz und um den Umgang mit den Jagdwaffen und -geräten, namentlich auch um die erforderliche, heute in Art. 2 Abs. 2^{bis} lit. a JSV geregelte Treffsicherheit.⁷⁵ Darüber hinaus muss aber aufgrund der Regalhoheit der Kantone eine *kantonale Zusatzprüfung* in weiteren Bereichen zugelassen werden.⁷⁶ Denkbar sind weitere Anforderungen zur Art und Durchführung der Prüfung. So könnte vorgeschrieben werden, dass eine theoretische und eine praktische Prüfung bestanden werden muss, wobei die theoretische Prüfung überdies mündlich oder schriftlich stattfinden kann.⁷⁷ Auch das Bundesanwaltsgesetz verzichtet jedoch zumindest in der heutigen Fassung auf entsprechende Vorschriften.⁷⁸

Überdies könnten auch Anforderungen hinsichtlich der *Prüfungsbehörde* und der *Bewertung* aufgestellt werden. So wäre es denkbar, eine mindestens dreiköpfige Fachkommission als Prüfungsbehörde vorzusehen, um die erforderliche Interdisziplinarität und eine effektive Fachprüfung sicherzustellen bzw. blosser Gefälligkeitszeugnisse auszuschliessen. Allerdings bestehen zumindest nach geltendem Recht entsprechende Anforderungen selbst für die wirtschaftlich und beruflich besonders bedeutsamen Anwaltsprüfungen nicht. Bei letzteren bestehen sodann anders als bei den Maturitätsprüfungen⁷⁹ auch keine Vorschriften über die Bewertung der Prüfungsarbeiten, weshalb wohl kein zwingender Grund dafür besteht, solche für die Jagdprüfungen einzuführen. Auch diesbezüglich sollte den Kantonen vielmehr eine entsprechende Gestaltungs-

tember 2012 bzw. am 14. März 2013 von den eidg. Räten angenommene Motion 12.3372 von NR Karl Vogler sowie Meier, Vereinheitlichung, mit Hinweisen zu Mängeln des heutigen Rechtszustands.

⁷⁴ Vgl. dazu Art. 7 Abs. 1 BGFA.

⁷⁵ Vgl. dazu auch die einzelnen Kapitel bzw. Module gemäss JFK, Jagen in der Schweiz, und zum Treffsicherheitsnachweis auch nachfolgend bei Fn. 83.

⁷⁶ Vgl. dazu oben bei Fn. 65.

⁷⁷ Vgl. etwa für die Maturitätsprüfung auch Art. 14 MAV.

⁷⁸ Vgl. zu den Revisionsbestrebungen oben bei Fn. 73.

⁷⁹ Vgl. dazu Art. 15 f. MAV.

und Ermessensfreiheit zugestanden werden. Es ist in diesem Zusammenhang namentlich auch auf die den Kantonen zustehende *Organisationsautonomie* hinzuweisen.⁸⁰ Allerdings dürfte es sich empfehlen, der zuständigen Bundesbehörde, wohl dem BAFU, die Kompetenz zu erteilen, zur Sicherung einer genügenden Fachprüfung bzw. der Gleichwertigkeit der von allen Kantonen anzuerkennenden Prüfungen *Richtlinien* und *Vollzugsempfehlungen* zu erlassen.⁸¹ Sinnvollerweise wird sich der Bund hierbei auf das von der JFK herausgegebene Lehrmittel abstützen.⁸² Für den 2012 eingeführten Treffsicherheitsnachweis besteht bereits eine Richtlinie der JFK, welche einheitliche Kriterien für den periodischen Treffsicherheitsnachweis enthält.⁸³ Die JFK hat sodann auch eine Empfehlung für die Prüfung und den Einsatz von Jagdhunden bei speziellen Formen der Jagd ausgearbeitet, welche es ermöglicht, die Jagdhundeprüfungen schweizweit anzuerkennen.⁸⁴

Denkbar wäre allenfalls auch, eine *Genehmigungspflicht der kantonalen Jagdprüfungs Vorschriften* vorzusehen, doch kann eine solche Genehmigungspflicht nach allgemeiner Auffassung nur dann eingeführt werden, wenn es um die reine Umsetzung, nicht aber – wie vorliegend – um die Konkretisierung und Ergänzung von bundesrechtlichen Grundsatzvorschriften geht. Überdies kann wohl auch nicht gesagt werden, dass eine präventive Kontrolle des kantonalen Umsetzungsrechts für die Durchsetzung des Bundesrechts unerlässlich ist.⁸⁵

⁸⁰ Vgl. Art. 47 Abs. 2 BV und dazu *Häfelin/Haller/Keller*, Rz. 945, sowie *Egli*, SG-Komm. BV, Art. 47 Rz. 19 ff. und *Belser/Massüger*, BS-Komm. BV, Art. 47 Rz. 15 (beide letztgenannten Werke mit Hinweis auf das Erfordernis, zwischen der Organisations- und Verfahrenshoheit der Kantone und der Sorge für eine adäquate Aufgabenerfüllung abzuwägen).

⁸¹ Vgl. zu den entsprechenden Vollzugskompetenzen des Bundes auch im Bereich blosser Grundsatzvorschriften namentlich Art. 15 Abs. 5 RPG (technische Richtlinien für die Bauzonenzuweisung) und Art. 8 RPV (technische Richtlinien für die Erstellung der Richtpläne) sowie allgemein *Tschannen*, SG-Komm. BV, Art. 182 Rz. 15, und *Künzli*, BS-Komm. BV, Art. 182 Rz. 25.

⁸² Vgl. JFK, Jagen in der Schweiz.

⁸³ Vgl. oben bei Fn. 52 und dazu die von der JFK ausgearbeitete Richtlinie „Treffsicherheitsnachweis – JFK-Standard“ sowie den vorliegenden Gutachterauftrag vom 15. Januar 2016 Ziff. 1.1.c.

⁸⁴ Vgl. oben bei F. 52 und dazu den vorliegenden Gutachterauftrag vom 15. Januar 2016, Ziff. 1.1.c.

⁸⁵ Vgl. dazu bzw. zu den entsprechenden Anforderungen *Ruch*, SG-Komm. BV, Art. 186 Rz. 13 und *Künzli*, BS-Komm. BV, Art. 186 Rz. 11 f.

Das Bundesanwaltsgesetz sieht ebenfalls keine Genehmigungspflicht für die kantonalen Prüfungsvorschriften vor.⁸⁶

IV. Zusammenfassung/Schlussfolgerungen

Die vorgenommene *Beurteilung der Verfassungsmässigkeit* der Bestrebungen zur Schaffung einer eidgenössischen Jagdfähigkeit zeigt, dass es grundsätzlich durchaus zulässig ist, die fachlichen Voraussetzungen für die Jagdberechtigung, nämlich eben die sog. *Jagdbefähigung*, *eidgenössisch zu regeln* bzw. zu *harmonisieren*. Da dem Bund aufgrund von Art. 79 BV für die Regelung des Jagdwesens eine blosse Grundsatzzesetzgebungskompetenz zusteht, sollte die Neuregelung sich aber darauf beschränken, lediglich *bundesrechtliche Mindestanforderungen* an die *Jagdfähigkeit* bzw. die entsprechende *Jagdprüfungen* vorzusehen und den Kantonen die *gegenseitige Anerkennung der Jagdprüfungen* vorzuschreiben. Aufgrund des den Kantonen zustehenden Jagdregals bzw. der unterschiedlichen örtlichen und rechtlichen Gegebenheiten muss den Kantonen auch zugestanden werden, dass sie über die eidgenössisch geregelte Jagdfähigkeit hinaus *Zusatzanforderungen* an die *fachlichen Voraussetzungen der Jagdberechtigung* stellen bzw. entsprechende *Zusatzprüfungen* verlangen können, soweit dies durch die örtlichen und rechtlichen Besonderheiten sachlich begründet ist. Die bundesrechtlichen Anforderungen an die Jagdbefähigung bzw. an die Jagdprüfung sollten sich sodann auf die *Vorgaben zu den Prüfungsgebieten* beschränken und die *Organisation und Durchführung der Prüfungen* im Übrigen weiterhin den *Kantonen* überlassen. Um die fachliche Qualität und Gleichwertigkeit der Prüfungen sicherzustellen, sollte der Bund jedoch – in Anlehnung an das von der JFK geschaffene Lehrmittel – *Richtlinien* oder *Vollzugsempfehlungen* für die Durchführung der Jagdprüfungen erlassen können.

⁸⁶ Auch die MAV enthält keine Genehmigungspflicht für die kantonalen Prüfungsvorschriften, verlangt jedoch ein *Anerkennungsgesuch*, über welches das zuständige Departement auf Antrag der Schweizerischen Maturitätskommission entscheidet; vgl. Art. 22 MAV.

Mit freundlichen Grüßen

Der Gutachter:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Arnold Marti'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Arnold' and the last name 'Marti' clearly distinguishable.

Prof. Dr. Arnold Marti

Anhang 1: Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Regelung des Jagdwesens	2
A. Entwicklung der Kompetenzausscheidung im Jagdwesen, insbesondere hinsichtlich der Regelung der Jagdberechtigung	2
1. Von der rein kantonalen Gesetzgebungskompetenz zur beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der Bundesverfassung von 1874	2
2. Die eidgenössischen Jagdgesetze von 1875, 1904 und 1925	3
3. Das geltende Jagdgesetz des Bundes von 1986	5
4. Die Bundesverfassung von 1999 und seitherige gesetzliche Änderungen bezüglich der Jagdberechtigung	6
B. Auslegung der heutigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Jagdwesens	8
1. Allgemeines; sachlich grundsätzlich uneingeschränkte Jagdgesetzgebungskompetenz des Bundes	8
2. Einschränkungen für die Jagdgesetzgebungskompetenz des Bundes	11
a) Beschränkung auf eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz	11
b) Vorbehalt des kantonalen Regalrechts	14
II. Bestrebungen zur Schaffung einer eidgenössischen Jagdberechtigung	16
A. Motion 98.3267 von SR Peter Bieri	16
B. Postulat 14.3818 von NR Martin Landolt	17
C. Laufende Revision des Jagdgesetzes	18
III. Beurteilung der Verfassungsmässigkeit entsprechender Bestrebungen	20
A. Grundsätzliche Zulässigkeit einer bundesrechtlichen Regelung der Jagdbefähigung	20
1. Vereinheitlichung bzw. Harmonisierung der Vorschriften über die Jagdbefähigung zwecks Ermöglichung der Freizügigkeit	20
2. Zulässigkeit neuer bundesrechtlicher Grundsatzvorschriften zur Jagdbefähigung bzw. Jagdprüfung	23
3. Vereinbarkeit der neuen Vorschriften mit dem kantonalen Jagdregal	25
B. Detailfragen der Zulässigkeit einer neuen Bundesregelung über die Jagdbefähigung	26
1. Eidgenössische Jagdprüfung oder Mindestanforderungen für die kantonalen Jagdprüfungen mit Pflicht zu gegenseitiger Anerkennung	26

2. Umfang und Regelung der bundesrechtlichen Anforderungen	28
IV. Zusammenfassung/Schlussfolgerungen	31

Anhang 2: Literaturverzeichnis

Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg-Paul/Rhinow René/Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel etc. 1987-1996 (zit. *Autor, Komm. aBV*)

Baur Ernst, Zürcherisches Jagdrecht – Kommentar zum zürcherischen Gesetz über Jagd und Vogelschutz vom 12. Mai 1929/1. Februar 1953/3. Oktober 1965, 2.A., Zürich 1967 (zit. *Baur, Komm. JVG/ZH*)

Bloetzer Gotthard, Waldrecht, Natur- und Landschaftsschutzrecht, Jagdrecht, ETH-Vorlesungsskript, Zürich 2002 (zit. *Bloetzer*)

Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3.A., Bern 1931 (zit. *Burckhardt, Bundesverfassung*)

Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014 (zit. *Autor, SG-Komm BV*)

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. *Häfelin/Haller/Keller*).

Jagd- und Fischereiverwalterkonferenz der Schweiz (Hrsg.), Jagen in der Schweiz – Auf dem Weg zur Jagdprüfung, 2. A., Bern 2014 (zit. *JFK, Jagen in der Schweiz*)

Meier Niklaus, An der Vereinheitlichung der Anwaltsprüfung führt kein Weg vorbei, Plädoyer 5/2012 vom 25. September 2012 (zit. *Meier, Vereinheitlichung*)

Plotke Herbert, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern 2003 (zit. *Plotke*)

Wagner Pfeifer Beatrice, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, Zürich/St. Gallen 2013 (zit. *Wagner Pfeifer*)

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. *Autor, BS-Komm. BV*)