

BVGer A-5142/2021 vom 18. Januar 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-01-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5142_2021

FR: TAF A-5142/2021 du 18 janvier 2023

IT: TAF A-5142/2021 del 18 gennaio 2023

Regeste

Landwirtschaftlicher Produktionskataster

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Entscheid vom 27. Oktober 2021 handelt es sich um einen zu prüfenden Verwaltungsakt im Sinn von Art. 31 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32), der in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverwaltungsgerichts fällt.

E. 1.2

Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.3

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

E. 1.3.1

Das schutzwürdige Interesse besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn Beschwerdeführende mit ihrem Anliegen obsiegen und ihre tatsächliche oder rechtliche Situation dadurch unmittelbar beeinflusst werden kann. Erforderlich ist ein aktuelles Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Das Rechtsschutzinteresse muss nicht nur bei Einreichen der Beschwerde, sondern auch im Zeitpunkt des Entscheids noch bestehen. Vom Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses ist indes abzusehen, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. zum Ganzen BGE 141 II 14 E. 4.4, BGE 137 I 23 E. 1.3.1, BGE 136 II 101 E. 1.1 [betreffend Abschussbewilligung]; Urteile des BVGer A-5636/2019 vom 11. September 2020 E. 1.3.1 und A-4263/2017 vom 27. August 2018 E. 1.2.3.1). Die Prüfung kann sich in diesem Fall auf diejenigen Streitfragen beschränken, die sich in Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit wieder stellen werden (BGE 147 I 478 E. 2.2, BGE 131 II 670 E. 1.2; Urteil des BVGer A-5591/2019 vom 29. Oktober 2020 E. 1.3.4). Die Rechtsmittelinstanz beurteilt - die zufälligen Modalitäten des obsolet gewordenen Falles ausser Acht lassend - die streitigen Grundsatzfragen, wobei sich der Klärungsbedarf aufgrund der individuellen, potentiell wiederholbaren Situation des

Beschwerdeführers bestimmt (BGE 131 II 670 E. 1.2, Urteil des BGer 8C_596/2017 vom 1. März 2018 E. 5.3.3).

E. 1.3.2

Die genannten Bedingungen sind im konkreten Fall erfüllt. Es ist zwar unstrittig, dass ein aktuelles Interesse an der Änderung des angefochtenen Entscheids, d.h. am Abschuss des bereits erlegten Elterntiers M92, nicht mehr besteht. Doch ist zu beachten, dass die dafür erforderliche Berechtigung bzw. Zustimmung des Bundes zeitlich begrenzt erteilt wird (vgl. auch Art. 4bis Abs. 4 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988 [Jagdverordnung, JSV; SR 922.01]). Art. 4bis Abs. 1bis JSV sieht vor, dass ein Elterntier, das besonders schadenstiftend in Erscheinung tritt, lediglich in den Monaten November bis Januar erlegt werden kann. Die Bestimmung stellt sicher, dass der Eingriff in die Familienstruktur des Rudels in diejenige Zeitperiode fällt, in der er die geringsten Auswirkungen hat. Sie soll verhindern, dass von den Elterntieren noch abhängige Wolfswelpen verwaisen und gewährleisten, dass die Elterntiere in der neuen Fortpflanzungszeit (ab Februar) geschützt sind (Erläuternder Bericht zur Änderung der Jagdverordnung vom 30. Juni 2021 [nachfolgend: Erläuternder Bericht JSV 2021], S. 6, zugänglich unter www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 30.06.2021, abgerufen am 6. Januar 2023]). Zudem knüpfen die geltenden Voraussetzungen zur Regulierung (Art. 4bis Abs. 1 ff. JSV) teilweise an Ereignisse des im Verfügungszeitpunkt laufenden Jahres, z.B. die Fortpflanzung des Rudels bzw. die Zahl der geborenen Welpen im Jahr der Bewilligung, an (Art. 4bis Abs. 1 JSV). Entscheide des Bundes über die Zustimmung zur Regulierung ergehen deshalb, wie die angefochtene Verfügung vom 27. Oktober 2021, in der Regel in den Herbstmonaten. Ablehnende Verfügungen betreffend Abschuss eines Elterntiers könnten - aufgrund der Dauer des Verfahrens - kaum je rechtzeitig vom Bundesverwaltungsgericht (und vom Bundesgericht) rechtskräftig überprüft, korrigiert und der allenfalls erlaubte Abschuss in der zulässigen Zeitperiode umgesetzt werden, ohne dass im folgenden Sommer weitere Schäden an Nutztieren durch das Elterntier entstehen. Vorinstanz und Beschwerdeführer sind sich zudem darin einig, dass die Frage, welche Anforderungen an den Beweis eines besonders schadenstiftendes Elterntiers zu stellen sind, unter vergleichbaren Umständen im nächsten Alpsommer erneut aufkommen kann und ein erhebliches öffentliches Interesse an deren Klärung besteht. Es rechtfertigt sich, auf das Erfordernis des aktuellen Interesses zu verzichten und die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers anzuerkennen (vgl. grundlegend zu dessen Legitimation als Gemeinwesen bereits das Urteil des BVer A-4634/2021 vom 24. Februar 2022 E. 1.3).

E. 1.4

Demnach ist auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde einzutreten.

E. 2

Die Verfügung der Vorinstanz betrifft, soweit sie angefochten ist, den Abschuss des Elterntiers M92 im Rahmen der Regulierung bzw. der Verringerung des Bestandes des Beverin-Rudels. Soweit sie den Abschuss von drei Jungtieren zulässt, erwuchs sie unangefochten in Rechtskraft.

E. 2.1

Nachdem ab dem Jahr 1995 einzelne Wölfe aus Italien und Frankreich eingewandert sind, hat der Wolfsbestand in der Schweiz in den letzten Jahren stetig zugenommen. Wuchs er bis

zum Ende des Jahres 2021 auf rund 150 Wölfe und 15 Rudel an, schätzt die Vorinstanz, dass aktuell bereits mindestens 180 Wölfe und 20 Rudel in der Schweiz leben (vgl. die Angaben vom 9. November 2022 unter www.bafu.admin.ch Themen > Thema Biodiversität > Biodiversität: Mitteilungen > Erleichterte Wolfsabschüsse: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Teilrevision der Jagdverordnung, besucht am 6. Januar 2023). Der Kanton Graubünden beheimatet unstrittig einen wesentlichen Teil des schweizerischen Wolfsbestands mit aktuell mindestens neun laut seinen Angaben nachgewiesenen Wolfsrudeln (vgl. die Mitteilungen unter www.gr.ch > Institutionen > Verwaltung > DIEM > Amt für Jagd und Fischerei > Über uns > Aktuelles > Grossraubtiere, besucht am 6. Januar 2023). Das zunehmende Wolfsvorkommen hat auch zu gesetzgeberischen Entwicklungen geführt. Am 16. Dezember 2022 hat das Bundesparlament eine Änderung des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) beschlossen, mit der die präventive Regulierung von Wolfsbeständen ermöglicht werden soll, um Schäden an Nutztieren und Gefährdungen von Menschen zu vermeiden (vgl. Bundesblatt [BBl] 2022 3203 [Schlussabstimmungstext] und die parlamentarischen Beratungen unter www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Amtliches Bulletin > Debatten > Parlamentarische Initiative 21.502, abgerufen am 10. Januar 2023).

E. 2.2

Das geltende Jagdgesetz des Bundes bezweckt einerseits, die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere zu erhalten (Art. 1 Abs. 1 Bst. a JSG), andererseits aber auch, die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass zu begrenzen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c JSG). Der Wolf gehört zu den von der Jagdgesetzgebung geschützten Tierarten (Art. 2 Bst. b i.V.m. Art. 5 und Art. 7 Abs. 1 JSG). Weist eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand auf und entsteht dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung, so können die Kantone Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen (Art. 12 Abs. 4 JSG; vgl. hierzu bereits das Urteil A-4634/2021 vom 24. Februar 2022 E. 3.1 ff.). Wölfe eines Rudels dürfen reguliert werden, wenn sich das betroffene Rudel im Jahr, in dem die Regulierung bewilligt wird, erfolgreich fortgepflanzt hat. Die Regulierung erfolgt grundsätzlich über den Abschuss von Jungtieren. Es darf höchstens eine Anzahl Wölfe erlegt werden, welche die Hälfte der im betreffenden Jahr geborenen Jungtiere nicht übersteigt (Art. 4bis Abs. 1 JSV). Ausnahmsweise kann im Rahmen dieser Regulierung auch ein Elterntier, das besonders schadenstiftend in Erscheinung tritt, in den Monaten November bis Januar erlegt werden (Art. 4bis Abs. 1bis Satz 1 JSV). Mit dem Abschuss eines besonders schadenstiftenden Elterntiers soll verhindert werden, dass es sein problematisches Verhalten an seine Jungtiere weitergibt (vgl. Erläuternder Bericht JSV 2021, S. 6). Ein Elterntier gilt insbesondere dann als besonders schadenstiftend, wenn es über mehrere Jahre jeweils mindestens zwei Drittel des Schadens im Sinne von Art. 4bis Abs. 2 JSV verursacht hat (Art. 4bis Abs. 1bis Satz 2 JSV). Der Schaden besteht darin, dass im Streifgebiet eines Wolfsrudels innerhalb von vier Monaten mindestens zehn Nutztiere (z.B. Schafe) oder zwei Nutztiere der Rinder- und Pferdegattung getötet worden sind (Art. 4bis Abs. 2 i.V.m. Art. 9bis Abs. 3 JSV; zur Bestimmung des Schadens auch Art. 9bis Abs. 4 JSV). Die Wölfe sind soweit möglich nahe von Siedlungen oder Nutztierherden zu erlegen (Art. 4bis Abs. 1ter JSV) mit dem Ziel, dass die verbleibenden Wölfe des Rudels die Nähe zum Menschen oder den Ort des Abschusses als gefährlich wahrnehmen und künftig meiden (Erläuternder Bericht JSV 2021, S. 6).

E. 3

Zu prüfen ist die verfahrensrechtliche Grundsatzfrage, ob das besonders schadenstiftende Verhalten eines Elterntiers einzig durch genetische DNA-Nachweise bewiesen werden kann.

E. 3.1.1

Die Vorinstanz erwog in der angefochtenen Verfügung, die besondere Schadenstätigkeit eines Elterntiers sei zwingend mit einem genetischen Nachweis, d.h. einer genetischen Spurensicherung an den gerissenen Nutztieren zu beweisen. Der Beschwerdeführer habe zwar eine Liste aller seit 2018 erfolgten Nutztierrisse des Beverin-Rudels mit den vom Elterntier M92 verursachten Schäden vorgelegt (Beschwerde-Beilage 3). Genetisch identifiziert worden sei das Elterntier M92 aber lediglich bei drei Angriffen auf Nutztiere im Jahr 2019 (vier gerissene Ziegen und zwei erlegte Schafe) sowie bei zwei Angriffen im Jahr 2020 (ein schwer verletzter Esel und zwei gerissene Schafe). Für die im Jahr 2021 erfolgten Nutztierrisse gebe es keine genetischen Beweise. Mangels Nachweises eines besonders schadenstiftenden Elterntiers i.S.v. Art. 4bis Abs. 1bis JSV könne M92 nicht zum Abschuss freigegeben werden.

E. 3.1.2

Der Beschwerdeführer rügt im Wesentlichen, die Vorinstanz habe ihren Entscheid einzig mit dem Fehlen genetischer Nachweise begründet. Auf die weiteren Argumente und wesentlichen Tatsachen im Regulierungsgesuch sei sie nicht eingegangen. Damit habe sie den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig abgeklärt. Mit dem strengen Massstab für den Beweis der besonderen Schadenstätigkeit des Elterntiers schränke die Vorinstanz die nach Art. 12 VwVG zulässigen Beweismittel in rechtswidriger Weise ein. Dadurch verunmögliche sie den Vollzug der Regulierungsbestimmung von Art. 4bis Abs. 1bis JSV. Der Beweis müsse auch anhand weiterer Nachweise und Anhaltspunkte geführt werden können. In Frage kämen z.B. ein spezifisches Rissbild bzw. eine Tötungsmethode, die, wie von der kantonalen Wildhut beim Beverin-Rudel festgestellt, dem Elterntier zugeordnet werden könne, oder die Ermittlung seines Standorts während des Rissereignisses durch einen Sender. Bedeutend sei auch die Zahl der Angriffe auf Tiere der Rinder- und Pferdegattung (Grossvieh) im Vergleich zu anderen Rudeln. Der genetische Nachweis zeige zwar, an wie vielen Nutztierissen ein Individuum beteiligt gewesen sei. Mehr Aussagekraft für die besondere Schadenstätigkeit habe im verhaltensbiologischen Kontext jedoch, inwiefern ein bestimmtes Individuum oder Rudel verglichen mit der gesamten Wolfspopulation normales oder von der Norm abweichendes Verhalten zeige.

E. 3.2.1

Zur Umsetzbarkeit des DNA-Nachweises gibt der Beschwerdeführer zu bedenken, dass die Chance, diesen für einen einzelnen Wolf als Individualresultat zu erbringen, sehr gering sei. Entscheidend sei, ob sich eine ausreichende Menge qualitativ ausreichender Wolfs-DNA sicherstellen lasse. Die dafür relevanten Faktoren könne die kantonale Vollzugsbehörde in der Praxis nicht beeinflussen. Für den Nachweis würden in möglichst unblutigen Bisswunden der gerissenen Tiere Speichelproben genommen. Andere Probentypen wie Kot, Urin oder Haare des Wolfs seien bei Nutztierissen in der Regel nicht auffindbar. Laut den Erläuterungen des mit der Auswertung von Proben befassten Laboratoire de Biologie de la Conservation (LBC) der Universität Lausanne sei die Analyse der Speichelproben aufgrund

der geringen Menge und Qualität des genetischen Materials technisch ausserordentlich anspruchsvoll. Ein hoher Anteil der Proben ergebe keine korrekt interpretierbaren Resultate. Nach Angaben der Stiftung KORA, Raubtierökologie und Wildtiermanagement, könne nur in 24% der Proben ein Wolf individuell bestimmt werden. Wie die Vorinstanz, KORA und das LBC in der gemeinsam verfassten Kurzanleitung zur Probenentnahme festhielten, müsse die Speichelprobe innert 24 Stunden nach dem Biss genommen werden (Beschwerde-Beilage 19). In der Praxis vergingen jedoch in Sömmerungsgebieten mehrere Stunden oder Tage zwischen Wolfsangriff und Probeentnahme. Je nach Witterung, insbesondere im Sommer, degeneriere vorhandene DNA rasch. Gerissene Tierkadaver könnten zudem durch aassfressende Vögel oder Füchse angefressen und kontaminiert werden. Problematisch sei auch, dass Herdenschutzhunde die Kadaver berühren und anfressen würden. DNA-Proben ergäben daher in geschützten Herden häufig das Ergebnis «Hund». Insgesamt sei es vom Zufall abhängig, ob nach dem Rissereignis eine rasche Entnahme von Speichelproben mit genügendem Material möglich sei. Hinzu komme, dass der Kanton Graubünden aufgrund der Auswertungs- und Laborkapazitäten des LBC nur eine beschränkte und ungenügende Anzahl Proben auswerten lassen könne.

E. 3.2.2

Die Vorinstanz stellt die geltend gemachten Beweisschwierigkeiten nicht in Abrede. Die nichtinvasive Entnahme von Probenmaterial an Nutztieren - z.B. aus Speichel - führe erfahrungsgemäss nur in rund einem Drittel der untersuchten Proben zum tatsächlichen Nachweis des schadenverursachenden Wolfs. Trotz dieser Erschwernisse müssten aus Gründen des Artenschutzes und im Hinblick auf die Risiken, die der Abschuss eines Elterntiers mit sich bringen könne, hohe Anforderungen an den Beweis gestellt werden. Beispielsweise bestehe die Gefahr, dass der Abschuss von Elterntieren die Funktionsfähigkeit sowie die Nahrungsversorgung des Rudels beeinträchtige. Damit könnten auch die Schäden an Nutztieren zunehmen, da verwaiste Jungtiere mit unvollständig erlerntem Jagdverhalten die leichtest verfügbare Beute, d.h. Kleinvieh, statt die schwieriger zu jagenden Wildtiere angreifen würden.

E. 3.3.1

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren als Gesuchsteller (vgl. Art. 4 Abs. 2 JSV) und Verfügungsadressat, d.h. als Partei teilgenommen. Der Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 ff. VwVG) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Dazu gehört, dass sie alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien würdigt (vgl. Art. 32 VwVG) und die angebotenen Beweise abnimmt, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (vgl. Art. 33 VwVG; zum Ganzen BGE 141 I 60 E. 3.3; Urteile des BGer 2C_827/2019 vom 17. Januar 2020 E. 4.2, 2C_750/2020 vom 25. März 2021 E. 4.2; Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 14.2). Die Behörde hat ihren Entscheid zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG).

E. 3.3.2

Die Parteien haben ein Recht darauf, ihre Beweismittel vorzulegen und prüfen zu lassen. Die gesetzlich vorgesehenen Beweismittel werden in Art. 12 Bst. a-e VwVG angeführt. Ausdrücklich erwähnt sind Urkunden, Auskünfte der Parteien, Auskünfte oder Zeugnisse von Drittpersonen, Augenschein und Gutachten von Sachverständigen. Die Aufzählung gilt jedoch als nicht abschliessend und ein Sachumstand kann auch mit anderen Beweismitteln

bewiesen werden (BVGE 2019 VII/5 E. 6.2), soweit der Gesetzgeber ein solches nicht bewusst als unzulässig ausgeschlossen hat (zum Ganzen Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.117 und Rz. 3.124; Auer/Binder, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Art. 12 Rz. 20 m.H.).

E. 3.3.3

Damit einhergehend gilt in der Bundesverwaltungsrechtspflege der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]). Danach haben die Bundesbehörden die Beweise unabhängig von deren Herkunft frei, d.h. ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, umfassend und pflichtgemäss zu würdigen (BGE 137 II 266 E. 3.2). Frei ist die Beweiswürdigung insofern, als sie nicht an bestimmte starre Beweisregeln gebunden ist, die der Behörde genau vorschreiben, wie ein gültiger Beweis zustande kommt und welchen Beweiswert die einzelnen Beweismittel im Verhältnis zueinander haben (BGE 130 II 482 E. 3.2; BVGE 2012/33 E. 6.2.1, BVGE 2013/34 E. 6.2). Eine Behörde verletzt den Grundsatz der freien Beweiswürdigung, wenn sie bestimmten Beweismitteln in allgemeiner Weise im Voraus die Beweiseignung abspricht oder nur ein einziges Beweismittel zum Nachweis einer bestimmten Tatsache zulassen will (statt vieler Urteile des BVGer A-5536/2014 vom 1. Oktober 2015 E. 3.3.2 und A-6519/2016 vom 3. Mai 2017 E. 4.3; Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, a.a.O., Rz. 3.140).

E. 3.4

Die Vorinstanz hat sich in der angefochtenen Verfügung darauf festgelegt, einzig genetische DNA-Nachweise des Elterntiers an erlegten Nutztieren als Beweis für besonders schadenstiftende Elterntiere als ausreichend zu betrachten. Andere Beweismittel hat sie dadurch - im Widerspruch zum Grundsatz der freien Beweiswürdigung - von vornherein und in grundsätzlicher Weise ausgeschlossen und die dem Beschwerdeführer gesetzlich offenstehenden Beweismöglichkeiten eingeengt. Mit weiteren Sachverhaltsvorbringen des Beschwerdeführers - z.B. dem im Gesuch beschriebenen «typischen» Rissbild gemäss Feststellungen der Wildhut - hat sie sich in der Folge nicht auseinandergesetzt. Damit hat die Vorinstanz seine Vorbringen lediglich im Hinblick auf eine bestimmte Art des Beweises gewürdigt und die Prüfung des Gesuchs bzw. der eingereichten Schadensliste auf bestimmte Tatsachen (DNA-Spuren des Elterntiers an Nutztieren) reduziert. Die geltend gemachten Schwierigkeiten bei der Entnahme geeigneten Probenmaterials liess sie ebenfalls unberücksichtigt. Dem Beschwerdeführer ist daher zuzustimmen, dass sie den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat.

E. 3.5

Abweichend von ihrer Verfügung anerkennt die Vorinstanz im Beschwerdeverfahren nunmehr, dass nicht nur ein DNA-Nachweis, sondern auch andere objektive Nachweise, z.B. dokumentierte Foto- oder Filmaufnahmen, die ein Wolfsindividuum erkennen lassen, erbracht werden könnten. Im einzelnen Fall komme auch eine besondere Tötungsmethode in Frage, sofern das Rissbild eindeutig beschrieben und dem Wolf individuell zugeordnet werden könne. Erforderlich sei zumindest ein individueller Nachweis, dass das Elterntier am Schaden beteiligt gewesen sei. Es müsse jedoch für den Schaden nicht allein verantwortlich sein, da die Jagd der Wölfe im Rudel erfolge und Nutztierrisse oft nicht nur einem einzelnen Wolf zugerechnet werden könnten.

E. 3.6

Weiter gilt ein Elterntier nicht nur dann als besonders schadenstiftend, wenn es zu zwei Dritteln des rechtsrelevanten Schadens beigetragen hat. Die Ausnahmebestimmung von Art. 4bis Abs. 1bis Satz 2 JSV ist nicht abschliessend formuliert («insbesondere»), weshalb sich das besonders schadenstiftende Verhalten des Elterntiers, wie die Vorinstanz mit Vernehmlassung ebenfalls einräumt, auch gestützt auf andere Kriterien ergeben kann. Nachvollziehbar führt sie dazu aus, das besonders problematische Verhalten könne zum Beispiel darin bestehen, dass ein Elterntier gelernt habe, systematisch über elektrifizierte Zäune zum Schutz von Nutztieren zu springen bzw. diese Herdenschutzmassnahmen gezielt zu umgehen. Diese Fähigkeit könne es an die Jungtiere weitergeben. Der Lerneffekt sei daran zu erkennen, dass das Elterntier das Verhalten wiederholt gezeigt habe, was namentlich durch DNA-Belege, Foto- bzw. Videoaufnahmen oder nachvollziehbar protokollierte Sichtbeobachtungen nachzuweisen sei. Auch in dieser Hinsicht gilt, dass die zulässigen Beweismittel nicht abschliessend definiert bzw. auf genetische Nachweise eingeschränkt werden können (vgl. E. 3.3.2 f.).

E. 3.7.1

Nach diesen Erwägungen hat die Vorinstanz im erstinstanzlichen Verfahren ungerechtfertigte Anforderungen an den Beweis eines besonders schadenstiftenden Elterntiers gestellt, diese Auffassung aber im Verlauf des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht zu Recht aufgegeben. Zutreffend hält sie auch nicht weiter daran fest, die Prüfung der vorgebrachten Tatsachen und Beweismittel auf die Frage genetischer Spuren des Elterntiers an gerissenen Nutztieren zu beschränken.

E. 3.7.2

Indessen führt die Vorinstanz weiter aus, im konkreten Fall habe der Beschwerdeführer - selbst bei erweiterten Beweismöglichkeiten - weder den Nachweis erbracht, dass das Elterntier M92 für mindestens zwei Drittel der relevanten Schäden verantwortlich sei, noch habe er aufgezeigt, dass M92 aufgrund anderer Tatsachen ein (verglichen mit anderen Wölfen) besonders schadenstiftendes Tier sei. Erkenne das Gericht auf eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, könne diese aufgrund der detaillierten Ausführungen in der Vernehmlassung zu den Vorbringen des Beschwerdeführers geheilt werden.

E. 3.7.3

Der von der Vorinstanz verletzte Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Eine Gehörsverletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 144 I 11 E. 5.3, BGE 142 II 218 E. 2.8.1). Sie kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, die Rechtsmittelinstanz mit der gleichen Kognition prüft wie die Vorinstanz, die Gehörsverletzung nicht besonders schwer wiegt und der betroffenen Partei durch Heilung kein Nachteil entsteht (vgl. BVGE 2017 I/4 E. 4.2, BVGE 2018 IV/5 E. 13.2, BVGE 2019 VII/6 E. 4.4). Selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung kann von der Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abgesehen werden, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2, BVGE 2019 VII/6 E. 4.4).

E. 3.7.4

Im konkreten Fall kann offenbleiben, ob eine Heilung der Gehörsverletzung möglich oder eine Rückweisung an die sachnähere Fachbehörde angezeigt gewesen wäre, als ein aktuelles Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers am Verfahrensausgang bestand. Nachdem das Elterntier M92 erlegt worden ist, lässt sich die Gehörsgewöhnung und Prüfung des Gesuchs im Urteilszeitpunkt weder durch Rückweisung noch Heilung mit Rechtswirkungen nachholen. Es muss deshalb mit der Feststellung der Gehörsverletzung sein Bewenden haben (vgl. BGE 137 I 120 E. 5.8). Die Würdigung der einzelnen Vorbringen des Beschwerdeführers dazu, ob das besonders schadenstiftende Verhalten des Elterntiers M92 nachgewiesen war, würde massgeblich von den Modalitäten des konkreten und obsolet gewordenen Falles beeinflusst. Die sich stellenden Fragen wie diejenigen, ob dem Elterntier M92 bei Nutztierriessen ein spezifisches Rissbild zuzuschreiben sei oder er gelernt habe, systematisch Zäune zu überspringen, dürften künftig - für ein anderes Elterntier desselben oder eines weiteren Wolfsrudels - anhand anderer spezifischer Umstände und konkreter Verhaltensweisen zu beantworten sein. Die Prüfung der Argumente des Beschwerdeführers und der Entgegnungen der Vorinstanz ginge über die Klärung streitiger Grundsatzfragen hinaus. Davon ist deshalb abzusehen (vgl. vorne, E. 1.3.1 am Ende).

E. 4

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen und die die Dispositiv-Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung aufzuheben ist. Es ist festzustellen, dass sie im Sinne des Ausgeführten Bundesrecht verletzt.

E. 5

Zu befinden bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens.

E. 5.1

Die Verfahrenskosten hat in der Regel die unterliegende Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

E. 5.2

Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Behörden bzw. Kantone, die als Partei auftreten, haben auf eine Parteientschädigung in der Regel keinen Anspruch (Art. 7 Abs. 3 VGKE; statt vieler Urteil des BVGer A-2332/2014 vom 18. Januar 2016 E. 7.2 mit Hinweis auf hier irrelevante Ausnahmen). Der Beschwerdeführer ist zudem nicht anwaltlich vertreten. Es ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.