

# **BVGer A-566/2024 vom 5. August 2024**

Bundesverwaltungsgericht, 2024-08-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-566\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-566_2024)

FR: TAF A-566/2024 du 5 août 2024

IT: TAF A-566/2024 del 5 agosto 2024

## **Regeste**

Jagd und Fischerei

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Das BAFU ist als Dienststelle der Verwaltung eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Art. 33 Bst. d VGG). Es liegen keine Ausnahmen nach Art. 32 VGG vor. Verfügungen der Vorinstanz, die sie in Anwendung des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) und dessen Ausführungsbestimmungen erlässt, gelten als grundsätzlich anfechtbar (vgl. Urteile des BVGer A-6740/2023 vom 17. Juni 2024 E. 1 und A-6831/2023 vom 17. Juni 2024 E. 1). Wie es sich im konkreten Fall verhält, ist nachfolgend zu prüfen (vgl. E. 2.7). Gleiches gilt auch hinsichtlich der vorinstanzlichen E-Mail-Korrespondenz vom 23. Januar 2024 und 25. Januar 2024, mit der die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um Einsichtnahme in die Verfügungen vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 verweigerte (vgl. E. 4).

### **E. 1.2**

Die Beschwerdeführerin führt Beschwerde sowohl gegen die Verfügungen der Vorinstanz vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 (insbesondere Anträge Ziff. 2 und Ziff. 3) als auch gegen die von ihr als Verfügung bezeichnete Korrespondenz zwischen ihr und der Vorinstanz vom 23. und 25. Januar 2024 (Antrag Ziff. 4). Nachfolgend wird zunächst auf die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin hinsichtlich der vorinstanzlichen Verfügungen vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 eingegangen (E. 2), bevor auf die Korrespondenz zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz einzugehen ist (E. 4 ff.).

### **E. 1.3**

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

## **E. 2**

Hinsichtlich der Verfügungen der Vorinstanz zur proaktiven Regulierung von Wolfsrudeln in den Kantonen St. Gallen, Graubünden, Wallis, Waadt und Tessin vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 (vgl. Anträge Ziff. 2 und Ziff. 3) ist die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin streitig.

### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführerin begründet ihre Beschwerdelegitimation namentlich damit, dass sie von den Abschussverfügungen der Vorinstanz vom 27. November 2023 besonders berührt sei, da diese ihren Rechtsbegehren vom 22. Dezember 2023 und 22. Januar 2024 nicht entsprochen habe. Sie habe nicht die Möglichkeit erhalten, sich im Rahmen eines ordnungsgemässen Vernehmlassungsverfahrens an der Entscheidungsfindung des Bundes zur Teilrevision der Jagdverordnung zu beteiligen. Weiter bringt sie vor, aufgrund diverser Telefonate und E-Mail-Korrespondenz sowie ihren Eingaben vom 22. Dezember 2023 und 22. Januar 2024 am vor-instanzlichen Verfahren teilgenommen zu haben. Weiter sei auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung beziehungsweise Änderung der Abschussverfügungen gegeben. Sie möchte erreichen, dass die genetische Vielfalt der Tierbestände nicht unwiederbringlich zerstört werde, bevor das ordnungsgemässe Vernehmlassungsverfahren zur Jagdverordnungsrevision stattgefunden habe und sie durch ihre Stellungnahme Einfluss auf das Rechtssetzungsprojekt des Bundes haben können. Des Weiteren bringt die Beschwerdeführerin vor, dass zwischen dem Erlass der Verfügungen der Vorinstanz zur Regulierung von Wolfsrudeln, dem Erlass der kantonalen Verfügungen und dem Ende der Wolfsjagd jeweils nur ein paar Monate liegen würden. Innerhalb dieser Zeit wäre es für sie nie möglich, eine gerichtliche Beurteilung ihrer Beschwerdelegitimation zu erreichen. Entsprechend sei es für sie wichtig, dass die gerichtliche Beurteilung trotz der Beendigung der Regulierungsmassnahmen am 31. Januar 2024 vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommen werde.

### **E. 2.2**

Die Vorinstanz stellt die Legitimation der Beschwerdeführerin in Abrede, da sie nicht Adressatin der Zustimmungsverfügungen sei. Ihre Argumentation laufe auf eine Popularbeschwerde hinaus, die nach den Bestimmungen des VwVG nicht vorgesehen sei. Auch könne sich die Beschwerdeführerin nicht auf Art. 48 Abs. 2 VwVG berufen, da sie die materiell-rechtlichen Anforderungen nach Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) nicht erfülle. Gemäss Art. 12 Abs. 3 NHG bezeichne der Bundesrat die beschwerdeberechtigten Organisationen. Die Beschwerdeführerin sei jedoch als Privatperson nicht im Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR 814.076) aufgeführt. Des Weiteren lasse sich die Aktivlegitimation für Privatpersonen auch nicht aus Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention, AK; SR 0.814.07) ableiten. Die Bestimmung schreibe keine Einführung einer Popularbeschwerde im innerstaatlichen Recht vor.

### **E. 2.3**

Zum Vorbringen der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin sei nicht im Anhang der VBO aufgeführt, entgegnet die Beschwerdeführerin, die VBO regle "lediglich de[n] Ausschluss von Organisationen". Sie bestreite die Auffassung der Vorinstanz, wonach sie sich nicht auf Art. 48 VwVG stützen könne, weil sie nicht in der VBO aufgeführt sei. Der Gesetzgeber habe durch "die nicht explizite Regelung der Beschwerdelegitimation von Privatpersonen im Rahmen einer Verordnung oder eines Gesetzesartikels im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) vielmehr zum Ausdruck gebracht, dass er keine besonderen Kriterien festlegen wollte, um zwischen

beschwerdeberechtigten und nicht beschwerdeberechtigten Privatpersonen im Bereich des Umweltschutzes zu unterscheiden". Lege der Gesetzgeber keine expliziten Kriterien für die Beschwerdeberechtigung von Privatpersonen im innerstaatlichen Recht im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz und im Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) fest, sei Art. 9 der Aarhus-Konvention im Sinne der Ziele der Konvention auszulegen. Es sollen sich möglichst viele Personen für den Schutz der Umwelt einsetzen können. Dies gehe aus der Präambel der Aarhus-Konvention hervor. Sie könne sich deshalb auch als Privatperson auf Art. 9 der Aarhus-Konvention berufen.

#### **E. 2.4**

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt (Bst. c). Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Beschwerdelegitimation von Amtes wegen, wobei die Beschwerdeführenden ihre Legitimation zu substantizieren haben (Urteile des BVGer A-1096/2020 vom 19. Januar 2021 E. 1.4.4 und A-6433/2018 vom 30. Juli 2019 E. 1.2; Isabelle Häner, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 48 Rz. 2). Die Regelung von Art. 48 Abs. 1 VwVG soll die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Diese Anforderungen sind besonders bedeutend bei der Beschwerde eines Dritten, der nicht Verfügungsadressat ist. Die Beschwerdeführerin muss durch den angefochtenen beziehungsweise den zu erlassenden Entscheid stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Neben der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache muss die Beschwerdeführerin einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, das heisst seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet - ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber - keine Parteistellung (statt vieler: BGE 142 II 451 E. 3.4.1; BVGE 2007/1 E. 3.4; Urteil des BVGer A-1004/2020, A-1022/2020 vom 7. Juli 2021 E. 2.4.2). Worin die besondere Beziehungsnähe zur Streitsache besteht, wird nach objektiven Kriterien aufgrund der konkreten Sachumstände bestimmt. Gründe, die ausschliesslich den subjektiven Eindruck der beschwerdeführenden Person wiedergeben, vermögen demgegenüber nicht zu genügen (Urteil des BVGer A-1004/2020, A-1022/2020 vom 7. Juli 2021 E. 2.4.3; Isabelle Häner, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 48 Rz. 12). Es gibt keine rechtslogisch stringente, sondern nur eine praktisch vernünftige Abgrenzung zur Popularbeschwerde oder zur Aufsichtsbeschwerde, die dem Anzeiger keine Parteistellung verschafft (vgl. Art. 71 Abs. 2 VwVG). Wo diese Grenze verläuft, ist für jedes Rechtsgebiet gesondert zu beurteilen. Wegleitend dafür sind namentlich einerseits die Möglichkeit für die Interessierten, den angestrebten Erfolg auf anderem Weg zu erreichen, und andererseits das Anliegen, die Verwaltungstätigkeit nicht übermässig zu erschweren (statt vieler BGE 142 II 451 E. 3.4.2; Urteil des BVGer A-1004/2020, A-1022/2020 vom 7. Juli 2021 E. 2.4.3).

### **E. 2.5**

Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine Privatperson. Sie beteiligte sich nicht am vorinstanzlichen Verfahren und gilt folglich als Drittperson. Somit stellt sich die Frage, ob sie aus anderen Gründen im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG beschwerdelegitimiert ist. Um zur Beschwerde legitimiert zu sein, muss sie folglich durch den angefochtenen beziehungsweise den zu erlassenden Entscheid stärker als die Allgemeinheit betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Zudem ist erforderlich, dass sie ein persönliches Interesse daran hat, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der Entscheid mit sich bringen würde. Mit ihren Ausführungen vermag die Beschwerdeführerin jedoch nicht glaubhaft zu machen, sie sei von den Regulierungsverfügungen stärker als die Allgemeinheit betroffen. Sie bringt in ihrer Beschwerde hauptsächlich allgemeine öffentliche Interessen vor. Ebenfalls ist nicht von einem unmittelbar rechtlichen oder faktischen Nachteil auszugehen: Ihre Ausführungen zu den verschiedenen Nachteilen politischer, finanzieller, ökologischer und beruflicher Natur gehen nicht über blosser Vermutungen hinaus und genügen nicht, um konkrete nicht wiedergutzumachende Nachteile darzutun. Damit erfüllt die Beschwerdeführerin nicht die Voraussetzungen von Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG. Ihre Beschwerde gegen die Verfügungen vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 ist folglich als unzulässige Popularbeschwerde zu qualifizieren (vgl. Urteil des BGer 1C\_608/2018 vom 2. Mai 2019 E. 2.1; ferner: BGE 146 I 145 E. 5.5).

### **E. 2.6**

Wie die Vorinstanz zutreffend dargelegt hat, ist die Beschwerdeführerin zudem nicht im Anhang der VBO als beschwerdeberechtigte Organisation nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG aufgeführt. Eine Beschwerdelegitimation gestützt auf Art. 48 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG fällt damit ausser Betracht. Im Übrigen lässt sich in vorliegender Konstellation auch aus der Aarhus-Konvention keine Beschwerdelegitimation ableiten. Die Aarhus-Konvention schreibt den Konventionsstaaten nicht die Einführung einer Popularbeschwerde vor (BGE 146 I 145 E. 5.5, 141 II 233 E. 4.3.3, Urteil des BVGer A-4114/2020 vom 22. Februar 2021 E. 14.3). Zudem richtet sich der von der Beschwerdeführerin angerufene Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention an die Vertragsstaaten. Aufgrund seiner Unbestimmtheit ist erheblich zu bezweifeln, dass er unmittelbar anwendbar ("self-executing") sein könnte (vgl. Urteil des BGer 2C\_206/2019 vom 25. März 2021 E. 20.2; Urteile des BVGer A-6740/2023 vom 17. Juni 2024 E. 6.3.2, A-6831/2023 vom 17. Juni 2024 E. 6.3.2 und A-4114/2020 vom 22. Februar 2021 E. 14.3 m.w.H.; Epiney/ Diezig/ Pirker/ Reitemeyer, Aarhus-Konvention, Handkommentar, 2018, Art. 9 Rz. 36; Daniela Thurnherr, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts - Eine Spurensuche, Umweltrecht in der Praxis 2017, S. 524, je m.w.H.).

### **E. 2.7**

Im Ergebnis ist die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin somit mangels besonderer Betroffenheit (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) nicht gegeben. Deshalb ist auf ihre Beschwerde gegen die Verfügungen vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 nicht einzutreten.

### **E. 2.8**

Die Beschwerdebefugnis setzt des Weiteren ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung beziehungsweise Änderung am angefochtenen Entscheid voraus (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Ein schutzwürdiges Interesse liegt dann vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der beschwerdeführenden Person durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann, das heisst, ihr im Falle eines Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Das schutzwürdige Interesse muss somit auch ein aktuelles sein; es muss nicht nur bei Einreichung der Beschwerde, sondern auch im Zeitpunkt des Urteils noch bestehen. Am aktuellen Rechtsschutzinteresse fehlt es, wenn die angefochtene Verfügung im Urteilszeitpunkt keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, weil sie zeitlich befristet gültig war oder zwischenzeitlich widerrufen worden ist (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.3.1; Urteil des BGER 2C\_810/2021 vom 31. März 2023 E. 1.3.2 m.w.H., nicht publ. in: BGE 149 I 191; Urteil des BVerger A-1706/2023 vom 19. Februar 2024 E. 1.2.1. In den Zustimmungsverfügungen wurde die Bestandsregulierung bis zum 31. Januar 2024 genehmigt. Aufgrund des Zeitablaufs besteht zum jetzigen Zeitpunkt kein aktuelles Rechtsschutzinteresse mehr an der materiellen Prüfung der vorinstanzlichen Verfügungen (vgl. Urteile des BVerger A-6740/2023 vom 17. Juni 2024 E. 2.2 und A-6831/2023 vom 17. Juni 2024 E. 2.2). Angesichts der fehlenden Betroffenheit (vgl. E. 2.5, Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) der Beschwerdeführerin sowie des untauglichen Anfechtungsobjekts (vgl. sogleich E. 2.9) erübrigt sich die Frage, ob ausnahmsweise auf die Aktualität des Rechtsschutzinteresses als Sachurteilsvoraussetzung verzichtet werden könnte. Damit ist auch aufgrund eines fehlenden aktuellen Rechtsschutzinteresses auf die Beschwerde hinsichtlich der Verfügungen vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 nicht einzutreten. Angesichts dieser eindeutigen Rechtslage erübrigt sich der Beweismittelantrag der Beschwerdeführerin, wonach das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zu ihrer Beschwerdelegitimation anzuhören sei.

## **E. 2.9**

Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die vorinstanzliche Zustimmung zur Bestandsregulierung von Wölfen in den Kantonen (Verfügungen vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023) lediglich einen vorgelagerten Teil im Verwaltungsverfahren darstellt, das erst mit den kantonalen Regulierungsverfügungen als Bestandsregulierung im Sinne der JSG gilt: Die Zustimmung der Vorinstanz ist als Genehmigung zu qualifizieren, die nicht den Charakter eines Entscheids mit länger andauernder Wirkung hat (vgl. Urteile des BVerger A-6740/2023 vom 17. Juni 2024 E. 5.2, 7 und A-6831/2023 vom 17. Juni 2024 2024 E. 5.2, 7). Sie gilt nur solange, bis der jeweilige Kanton eine kantonale Abschussbewilligung gemäss Art. 4b Abs. 1 JSV erlässt (vgl. Urteile des BVerger A-6740/2023 vom 17. Juni 2024 E. 5.4 f., 7 und A-6831/2023 vom 17. Juni 2024 2024 E. 5.4 f., 7). Adressat der vorinstanzlichen Zustimmung beziehungsweise Genehmigung sind folglich die Kantone. Sofern der jeweilige Kanton die vorinstanzliche Zustimmungsverfügung nicht anfechtet, geht die Zuständigkeit für den Entscheid über die Bestandsregulierung nach der Genehmigung durch die Vorinstanz auf die Kantone über. Diese setzen darauf gestützt die Bestandsregulierung durch den Erlass einer Abschussverfügung in Kraft. Die kantonalen Abschussverfügungen absorbieren die Zustimmung, weshalb die vorinstanzlichen Zustimmungsverfügungen mit dem Erlass der kantonalen Abschussverfügungen rechtsunwirksam werden; sie sind deshalb von beschränkter Geltungsdauer. Da die vorinstanzlichen Zustimmungsverfügungen in die kantonalen Abschussverfügungen aufgehen, können erstere danach nicht angefochten

werden. Die Bestandsregulierung wird deshalb abschliessend durch die kantonale Abschlussverfügungen angeordnet. Aus diesem Grund stellen die Zustimmungsverfügungen der Vorinstanz für Dritte - gleich wie für nach Art. 12 NHG beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen - kein taugliches Anfechtungsobjekt dar (vgl. Urteile des BVGer A-6740/2023 vom 17. Juni 2024 E. 5.5, 7 und A-6831/2023 vom 17. Juni 2024 E. 5.5, 7).

### **E. 3**

Vor diesem Hintergrund entfällt eine materielle Beurteilung der vorinstanzlichen Verfügungen vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 (Anträge Ziff. 2 und Ziff. 3). Es bleibt über die Rechtmässigkeit der Zugangsverweigerung zu den vor Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Verfügungen vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 zu befinden (Antrag Ziff. 4).

### **E. 4**

Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der E-Mail-Korrespondenz vom 23. Januar 2024 und 25. Januar 2024, in der ihr die Vorinstanz den Zugang zu den vor Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Zustimmungsverfügungen verwehrte. Die Korrespondenz enthält Merkmale einer Verfügung (vgl. Art. 5 VwVG), womit ein grundsätzlich taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt. Ebenfalls hat die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse daran, im Beschwerdeverfahren überprüfen zu lassen, ob ihr der Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu Recht verweigert wurde. Sie ist folglich hinsichtlich des ihr verweigerten Zugangs zu amtlichen Dokumenten sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde berechtigt ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Folglich ist in diesem Punkt auf die Beschwerde einzutreten, wobei zunächst auf die prozessualen Anträge der Beschwerdeführerin einzugehen ist (E. 5 f.). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im vorliegenden Verfahren mit voller Kognition: Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts - einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens -, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

### **E. 5**

In prozessualer Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin die gesetzliche Vertretung des Wolfsrudels im Calfeisental (Antrag Ziff. 8). Tieren kommt keine Parteifähigkeit zu (vgl. Art. 641a Abs. 2 ZGB; ferner: Graham-Siegenthaler, in: Aebi-Müller/Müller [Hrsg.], Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Art. 641a ZGB Rz. 25 ff.). Folglich können Tiere in einem Verwaltungsverfahren weder Parteistellung einnehmen noch ein Rechtsmittel ergreifen. Aus gleichem Grund können die von den Regulierungsmassnahmen betroffenen Wölfe auch nicht durch die Beschwerdeführerin vertreten werden. Insoweit ist ihr Antrag, als Vertreterin der Tiere eingesetzt zu werden, abzuweisen.

### **E. 6**

Weiter beantragt die Beschwerdeführerin die Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung (Antrag Ziff. 12).

#### **E. 6.1**

Sie begründet ihren Antrag im Wesentlichen damit, dass ihr jegliche Möglichkeit genommen worden sei, auf die Entscheidungsfindung des Bundes zur Regulierung von Wölfen

Einfluss zu nehmen. Seit Jahren setze sie sich für das Thema Nachhaltigkeit ein; sie könne in diesem Bereich mehr als 10 Jahre Berufserfahrung vorweisen. Aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung trage sie in besonderem Masse die Verantwortung für den Erhalt der Biodiversität in der Schweiz. Die Erfüllung dieser Aufgabe falle in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK (Achtung des Privat- und Familienlebens). Zudem sei ihre Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 9 EMRK) sowie ihr Recht auf ein faires Verfahren, um sich für die Wölfe auch einsetzen zu können (Art. 6 Ziff. 1 EMRK), tangiert. Indem ihre bedrohten Interessen von der Vorinstanz nicht sichergestellt worden seien, sei darin eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1, Art. 8 und Art. 9 EMRK zu sehen. Somit handle es sich um eine zivilrechtliche Angelegenheit, für die gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK die Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung beantragt werden könne. Im Weiteren bringt die Beschwerdeführerin vor, es handle sich bei ihr um einen juristischen Laien mit eingeschränkten Ressourcen. Demgegenüber verfüge die Vorinstanz über ausreichend juristische Expertise. Zur Wahrung des Anspruchs auf Waffengleichheit sei die Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung notwendig. Dadurch könne sie ihre Rechtsauffassungen und individuellen Beweggründe, sich für den Umweltschutz engagieren zu wollen, in ihrem eigenen Namen sowie im Namen der Wölfe darlegen. Ebenfalls würde sich dem Bundesverwaltungsgericht die Möglichkeit anbieten, Rückfragen zu stellen.

## **E. 6.2**

Art. 6 Ziff. 1 EMRK statuiert die Öffentlichkeit des Verfahrens. Dieser Grundsatz umfasst unter anderem das Recht des Einzelnen, seine Argumente dem Gericht mündlich in einer öffentlichen Sitzung vorzutragen, sofern der streitige Anspruch ein "civil right" oder eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betrifft (Urteil des BGER 2C\_608/2017 vom 24. August 2018 E. 4.2). Der Begriff "civil rights" bezieht sich nach der Rechtsprechung nicht nur auf zivilrechtliche Streitigkeiten in engeren Sinn, sondern betrifft auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern diese massgeblich in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur eingreifen (BGE 147 I 153 E. 3.4.1 m.w.H.). Demgegenüber zählen Verfahren aus dem Kernbereich des öffentlichen Rechts nicht zum Zivilrecht (Harrendorf/König/Voigt, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], EMRK Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rz. 13; Frank Meyer, in: Karpenstein/Mayer [Hrsg.], EMRK Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Art. 6 Rz. 18). Die Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung gilt indes auch im Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht absolut. Die Rechtsprechung des EGMR und des Bundesgerichts lässt ein Absehen von einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung zu, wenn die Angelegenheit ohne Weiteres aufgrund der Akten sowie der schriftlichen Parteivorbringen beurteilt werden kann, wenn sich keine Tatfragen - insbesondere keine Fragen der Beweiswürdigung - , sondern reine Rechts- oder Zulässigkeitsfragen mit geringer Tragweite stellen oder wenn der Streitgegenstand komplexe technische Fragen betrifft. Hingegen ist eine öffentliche und mündliche Verhandlung notwendig, wenn die Überprüfung der vorinstanzlichen Sachverhaltsermittlung erforderlich ist, wenn die Beurteilung der Angelegenheit vom persönlichen Eindruck abhängt oder wenn das Gericht weitergehende Abklärungen zu gewissen Punkten treffen muss. Ob eine öffentliche und mündliche Verhandlung durchzuführen ist, beurteilt sich anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls (vgl. statt vieler BGE 147 I 153 E. 3.5.1 m.w.H.). Ausserhalb der von Art. 6 Ziff. 1 EMRK erfassten

Fälle kann gemäss Art. 40 Abs. 2 VGG auf Anordnung der Abteilungspräsidentin beziehungsweise des Abteilungspräsidenten oder der Einzelrichterin beziehungsweise des Einzelrichters eine öffentliche Parteiverhandlung durchgeführt werden. Es besteht indessen kein Anspruch auf Durchführung einer solchen Verhandlung (vgl. Urteile des BVGer A-7010/2015 vom 19. Mai 2016 E. 2.1.2 und A-5107/2013 vom 1. Mai 2014 E. 3.1.4).

### **E. 6.3**

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin stehen vorliegend weder zivil- noch strafrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK in Streit, weshalb keine Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung besteht. Darüber hinaus ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung zur Klärung der Streitfrage, die ausschliesslich Rechtsfragen betrifft, beitragen würde. Die sich stellenden Rechtsfragen können ohne Weiteres aufgrund der Akten beurteilt werden. Der Antrag der Beschwerdeführerin zur Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung ist deshalb abzulehnen.

### **E. 7**

Mit ihrem Antrag Ziff. 4 beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der "Verfügungen" des BAFU vom 23. Januar 2024 und 25. Januar 2024 und deren Rückweisung an die Vorinstanz. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, die Anträge vom 22. Dezember 2023 und 22. Januar 2024 materiell zu beurteilen. Subeventualiter seien die Anträge vom 22. Dezember 2023 und 22. Januar 2024 im Sinne der Erwägungen gutzuheissen. Die Anträge Ziff. 4 begründet die Beschwerdeführerin in der von ihr als "Beschwerdeergänzung" betitelten Eingabe vom 22. Februar 2024. Mit Eingabe vom 6. Mai 2024 beantragt sie erneut sinngemäss um Akteneinsicht in die vor Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Verfügungen zur proaktiven Regulierung von Wolfsrudeln vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 (Kantone Graubünden, Wallis, Waadt, Tessin und St. Gallen). Damit verlangt die Beschwerdeführerin eine materielle Überprüfung der Zugangsverweigerung durch die Vorinstanz. Es ist deshalb nachfolgend zu prüfen, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zu Recht den Zugang zu den vor Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Verfügungen zur proaktiven Regulierung von Wolfsrudeln vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 (Kantone Graubünden, Wallis, Waadt, Tessin und St. Gallen) verwehrt.

#### **E. 7.1**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie zwar die Auffassung der Vorinstanz teile, wonach der Zugang zu den angefochtenen Verfügungen gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bis zum rechtskräftigen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts beziehungsweise des Bundesgerichts nicht gewährt werden kann. Sie sei jedoch der Auffassung trotz der noch hängigen Beschwerdeverfahren gestützt auf Art. 4 der Aarhus-Konvention derzeit gewährt werden sollte.

#### **E. 7.2**

Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ nimmt verschiedene Arten von Verfahren vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus. Der Ausnahmeregelung liegt namentlich der Gedanke zugrunde, dass das BGÖ nicht zur Anwendung gelangen soll, wenn spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen den Zugang zu amtlichen Dokumenten regeln (vgl. Urteil des BVGer A-816/2019 vom 9. April 2020 E. 5.5 m.w.H.). Namentlich findet

das Öffentlichkeitsgesetz keine Anwendung auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Verfahren der Verwaltungsrechtspflege (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ). Das Einsichtsrecht in Akten eines hängigen Verfahrens der Verwaltungsrechtspflege richtet sich dort nach Art. 26 VwVG und allfälligen Spezialbestimmungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ; BVGE 2022 I/2 E. 4.5.3, 2016/9 E. 3.2.2; Urteile des BVGer B-1363/2020 vom 15. März 2022 E. 5.3.4, A-2593/2020 vom 5. Mai 2021 E. 3.2.3; Waldmann/Oeschger, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 26 Rz. 20). Während der Hängigkeit eines Verfahrens besteht somit gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz keine Möglichkeit zur Einsichtnahme. Nach dem Gesagten ist der sachliche Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes für das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin derzeit nicht gegeben. Folglich kommt der Beschwerdeführerin gestützt auf das BGÖ kein Anspruch auf Einsicht in die vor Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Zustimmungsverfügungen vom 27. November 2023 und den damit im Zusammenhang stehenden Verfügungen vom 18. Dezember 2023 zu.

### **E. 7.3**

Im Weiteren stützt die Beschwerdeführerin ihr Zugangsgesuch auf die Aarhus-Konvention.

#### **E. 7.3.1**

Was den Zugang zu Umweltinformationen anbelangt, trat am 1. Juni 2014 die Aarhus-Konvention in Kraft. Diese verpflichtet in ihrem Art. 4 Abs. 1 die Vertragsstaaten dazu, sicherzustellen, dass die Behörden der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen (vgl. Botschaft vom 28. März 2012 zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung, BBl 2012 4323, 4324; AS 2014 1021 ff.). Der Begriff der "Informationen über die Umwelt" wird in Art. 2 Abs. 3 AK präzisiert. Darunter fallen unter anderem sämtliche Informationen über Faktoren wie Stoffe, Lärm, Energie sowie Tätigkeiten oder Massnahmen, die sich auf den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen auswirken oder wahrscheinlich auswirken (vgl. Urteile des BVGer B-531/2020 vom 1. Dezember 2021 E. 3.3 und A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 3.1.2).

#### **E. 7.3.2**

In BVGE 2016/9 hat sich das Bundesverwaltungsgericht ausführlich mit der innerstaatlichen Umsetzung der Aarhus-Konvention und dem Verhältnis zwischen dieser und dem schweizerischen Recht auseinandergesetzt und ist dabei zum Schluss gelangt, dass das schweizerische Recht und der im Öffentlichkeitsgesetz geregelte Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten den Anforderungen der Aarhus-Konvention grundsätzlich entspreche beziehungsweise konventionskonform auszulegen sei (BVGE 2016/9 E. 7.5.4.3; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 3.1.4).

#### **E. 7.3.3**

Wie das BGÖ verpflichtet auch die Aarhus-Konvention die Behörden nicht dazu, in umfassender Weise Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren; vielmehr sind Ausnahmen möglich (vgl. BGE 144 II 91 E. 2.4.6). In Einklang mit Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ (vgl. oben E. 7.2) sieht Art. 4 Abs. 4 Bst. c AK vor, dass der Informationszugang unter anderem bei sonst drohenden negativen Auswirkungen auf laufende Gerichtsverfahren oder auf die Verfahrensfairness verweigert werden kann. Folglich lassen

sich Ansprüche auf Akteneinsicht in hängige Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege weder auf das BGÖ (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ) noch auf die insofern deckungsgleiche Aarhus-Konvention abstützen (vgl. BVGE 2016/9 E. 7.3.1-7.3.4 und E. 7.5.3 f.; Urteil des BVGer B-531/2020 vom 1. Dezember 2021 E. 3.3).

#### **E. 7.4.1**

Sollte die Beschwerdeführerin ihre Eingabe vom 6. Mai 2024 als eigenständiges Gesuch um Akteneinsicht hinsichtlich der weiteren vor Bundesverwaltungsgericht hängigen Verfahren, welche die Zustimmungsverfügungen vom 27. November 2023 zum Anfechtungsobjekt haben und zum Urteilszeitpunkt noch nicht in Rechtskraft erwachsen sind (Urteile des BVGer A-6740/2023 vom 17. Juni 2024 und A-6831/2023 vom 17. Juni 2024), verstehen, so finden auch hier die Ausschlussgründe gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ und Art. 4 Abs. 4 Bst. c AK Anwendung. Folglich kann auch in dieser Hinsicht dem Gesuch der Beschwerdeführerin um Einsicht in die angefochtenen Verfügungen der Vorinstanz vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 nicht entsprochen werden.

#### **E. 7.4.2**

Das Akteneinsichtsrecht nach Art. 26 Abs. 1 VwVG knüpft sodann in persönlicher Hinsicht an der Parteistellung im Verfahren an: "Die Partei oder ihr Vertreter hat Anspruch" auf Einsicht in die Akten "ihrer Sache". Dieses Recht ist auf Verfahrensparteien zugeschnitten und steht grundsätzlich allein ihnen zu. Ausnahmsweise haben Aussenstehende dann ein Akteneinsichtsrecht, wenn sie ein besonders schützenswertes Interesse glaubhaft machen können (vgl. Urteil des BGer 1P.330/2004 vom 3. Februar 2005 E. 3.2; BVGE 2018 IV/5 E. 7.4; Waldmann/Oeschger, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 26 Rz. 49). Die Beschwerdeführerin ist offenkundig nicht Partei in den noch nicht in Rechtskraft erwachsenen Verfahren A-6740/2023 und A-6831/2023 vor Bundesverwaltungsgericht. Hinsichtlich dieser Verfahren ist sie deshalb als aussenstehende Dritte zu qualifizieren, weshalb ihr ausnahmsweise nur dann ein Akteneinsichtsrecht zukommt, wenn sie ein besonders schützenswertes Interesse glaubhaft machen könnte. Ihre Vorbringen erschöpfen sich jedoch in mittelbaren oder ausschliesslich allgemeinen öffentlichen Interessen. Ein besonders schützenswertes Interesse, das beispielsweise durch eine Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht oder aus einer sonstigen besonderen Sachnähe ergeben kann, wird von ihr jedoch weder vorgebracht, noch ist ein solches ersichtlich. Somit lässt sich auch aus Art. 26 Abs. 1 VwVG kein Recht auf Einsicht in die Verfügungen vom 27. November 2023 und 18. Dezember 2023 ableiten.

#### **E. 7.5**

Damit fehlt es derzeit an einer einschlägigen Rechtsgrundlage für ihr Gesuch um Akteneinsicht. Der Beschwerdeführerin steht es jedoch frei, nach Eintritt der Rechtskraft der betreffenden Verfahren erneut ein Einsichtsgesuch zu stellen (vgl. Urteil des BVGer A-458/2020 vom 18. Mai 2020 E. 6.3.3; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1036).

#### **E. 8**

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden.

#### **E. 8.1**

Die Beschwerdeführerin stellt ein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung. Aus der Budgetberechnung vom 5. Juni 2024 geht hervor, dass die Beschwerdeführerin einen finanziellen Bedarf ausweist, den sie mit ihrem Einkommen nicht zu decken vermag. Müsste sie zusätzlich noch für die Verfahrenskosten aufkommen, würde dies ihre finanziell angespannte Situation verschärfen. Die Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin ist deshalb zu bejahen. Da die Beschwerde zumindest hinsichtlich der materiellen Überprüfung der vorinstanzlichen Zugangsverweigerung in die Zustimmungsverfügungen (vgl. E. 4 ff.) aufgrund der Vielschichtigkeit der Rechtsgrundlagen für die Beschwerdeführerin als juristischer Laie eine gewisse Komplexität aufweist und deshalb nicht à priori als aussichtslos zu betrachten ist, wird ihr Gesuch um unentgeltliche Prozessführung gutgeheissen.

### **E. 8.2**

Die Verfahrenskosten sind weder der unterliegenden Beschwerdeführerin, der die unentgeltliche Prozessführung gewährt wird, noch der obsiegenden Vorinstanz aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG).

### **E. 8.3**

Angesichts ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dasselbe gilt für die Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

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