

BVGer A-6831/2023 vom 27. November 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-11-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6831_2023

FR: TAF A-6831/2023 du 27 novembre 2023

IT: TAF A-6831/2023 del 27 novembre 2023

Regeste

Jagd und Fischerei

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Entscheid 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 voraussichtlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverwaltungsgerichts fällt.

E. 1.2

Die Vorinstanz bestreitet die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerinnen. Über die Legitimation entscheidet die Beschwerdeinstanz im Endentscheid. Die fehlende Legitimation in der Hauptsache kann jedoch, sofern sie eindeutig ist, im Rahmen der Interessenabwägung berücksichtigt werden, d.h. bei der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGE 129 II 286 E. 1.3; Zwischenverfügung des BVGer A-2997/2020 vom 24. September 2020 E. 1.2). Aus diesem Grund wird die strittige Legitimation im Rahmen der Beurteilung, ob eine eindeutige Entscheidprognose vorliegt, summarisch zu prüfen sein (vgl. E. 2.6. hiernach).

E. 1.3

Im Übrigen weist die Beschwerde keine Frist- oder Formmängel auf, die gegen ein Eintreten auf die Beschwerde sprechen würden (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]).

E. 1.4

Über Anträge auf Entzug der aufschiebenden Wirkung entscheidet der Instruktionsrichter (vgl. Art. 55 Abs. 2 VwVG und Art. 39 Abs. 1 VGG).

E. 2.1

In der Regel kommt der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu (vgl. Art. 55 Abs. 1 VwVG). Aufschiebende Wirkung besagt, dass die in einer Verfügung angeordnete Rechtsfolge vorläufig nicht eintritt, sondern bis zum Beschwerdeentscheid vollständig gehemmt werden soll. Zweck der aufschiebenden Wirkung ist es, die beschwerdeführende Partei die nachteiligen Wirkungen der Verfügung solange nicht fühlen zu lassen, bis über deren Rechtmässigkeit entschieden ist. Den Beschwerdeführenden wird insoweit ein umfassender vorläufiger Rechtsschutz gewährt, als der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass der Verfügung bestanden hat, bis zum Entscheid des Gerichts in der Sache aufrechterhalten bleibt. Konkret bedeutet dies, dass von begünstigenden Anordnungen

(noch) nicht Gebrauch gemacht werden kann und belastenden Anordnungen (vorläufig) nicht Folge zu leisten ist (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Auflage 2022, Rz. 3.19 mit Hinweisen).

E. 2.2

Einer Beschwerde kann die aufschiebende Wirkung entzogen werden, wenn die Verfügung keine Geldleistung zum Gegenstand hat (vgl. Art. 55 Abs. 2 VwVG). Es müssen überzeugende Gründe von einer gewissen sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit vorliegen, die den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen (vgl. Hansjörg Seiler, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 55 N 94).

E. 2.3

Vorsorgliche Massnahmen wie der Entscheid über den Entzug oder auch die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage; die Behörde trifft ihren Entscheid «prima facie». Sie ist nicht gehalten, für ihren Entscheid zeitraubende tatsächliche oder rechtliche Abklärungen zu treffen, sondern kann in erster Linie auf die ihr zur Verfügung stehenden Akten abstellen (vgl. 55 Abs. 3 zweiter Satzteil VwVG; Urteil des BGer 2C_720/2016 vom 18. Januar 2017 E. 2.1 m. H.; Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, a.a.O., Rz. 3.18 und 3.18a).

E. 2.4

Beim Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung ist folgende Systematik zu beachten (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, a.a.O., Rz. 3.28a mit Hinweisen): Zuerst bedarf es einer Entscheidprognose, dann ist nach dem Anordnungsgrund zu fragen, das heisst nach einem überzeugenden Grund bzw. einem schweren Nachteil, der ohne den Entzug der aufschiebenden Wirkung droht. Schliesslich ist eine Interessenabwägung vorzunehmen und zu untersuchen, ob ein allfälliger Entzug verhältnismässig ist.

E. 2.5

Die Hauptsacheprognose kann berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist. Bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2 und 127 II 132 E. 3).

E. 2.6.1

Die Vorinstanz führt zur strittigen Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerinnen aus, ihre Zustimmungsverfügung könne nur durch den Kanton als direkten Adressaten der Verfügung angefochten werden. Die Beschwerdeführerinnen seien auf den Rechtsweg vor dem kantonalen Gericht zu verweisen, mit Weiterzugsmöglichkeiten an das Bundesgericht. Auch Art. 9 Ziff. 3 Aarhus-Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, SR 0.814.07) verlange nicht, dass die Umweltschutzorganisationen die Zustimmungserteilung zur Abschlussbewilligung des Kantons direkt anfechten könnten. Die Beschwerdeführerinnen stellen sich demgegenüber auf den Standpunkt, die Zustimmungsverfügung der Vorinstanz vom 27. November 2023 sei eine *conditio sine qua non* für die vom Kanton erlassenen Verfügungen vom 28. November 2023 über die strittigen Bestandsregulierungen. Aufgrund ihrer Auswirkungen auf umweltrechtliche Schutzgüter müsse die Zustimmungsverfügung der Vorinstanz vor Bundesverwaltungsgericht mit Verbandsbeschwerde anfechtbar sein.

E. 2.6.2

Unstrittig ist, dass es sich bei den Beschwerdeführerinnen um Organisationen handelt, denen von Gesetzes wegen die Beschwerdebefugnis zusteht (Art. 48 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 1 und Art. 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG, SR 451] i.V.m. Ziff. 3, Ziff. 4 und Ziff. 6 des Anhangs der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO, SR 814.076]). Unter der Marginalie «Zugang zu Gerichten» sieht Art. 9 Ziff. 3 der Aarhus-Konvention vor, dass jede Vertragspartei sicherzustellen hat, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstossen.

E. 2.6.3

Die summarische Prüfung der Akten ergibt, dass der Beschwerdegegner die strittige Zustimmungsverfügung in seinen Verfügungen vom 28. November 2023, mit denen er die Regulierung des Bestands angeordnet hat, wörtlich als «autorisation de l'OFEV» bezeichnet. Auch wenn die Vorinstanz vorbringt, das Jagdgesetz nicht an der Stelle des Kantons zu vollziehen, könnte ihre Zustimmung zur beantragten Regulierung mit Blick auf deren Auswirkungen prima facie den Charakter einer Genehmigung aufweisen. Da die kantonale Behörde selbst vom Vorliegen einer Genehmigung durch den Bund ausgeht, in umweltrechtliche Schutzgüter einzugreifen, ist nach summarischer Prüfung eine eindeutige Entscheidungsprognose bezüglich der strittigen Legitimation der Beschwerdeführerinnen nicht möglich.

E. 2.7.1

In materieller Hinsicht ist zunächst festzuhalten, dass das Jagdgesetz einerseits bezweckt, die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere zu erhalten (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 [JSG; SR 922.0]), 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 Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst als in der Schweiz wildlebende Tiere unter anderem die Gruppe der Raubtiere, zu denen der Wolf gehört (Art. 2 Bst. b JSG; Michael Bütler, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Besonderer Teil: JSG/BGF, Rz. 4). Das Gesetz zählt den Wolf zu den geschützten Arten (vgl. Art. 2 Bst. b i.V.m. Art. 5 und Art. 7 Abs. 1 JSG). Die im Jagdgesetz neu vorgesehenen proaktiven Regulierungen (vgl. Art. 7a Abs. 1 JSG) dürfen den Bestand der Population nicht gefährden und müssen eine der Voraussetzungen nach Art. 7a Abs. 2 JSG erfüllen. Etwa müssen sie erforderlich sein, um das Eintreten eines Schadens oder einer Gefährdung von Menschen zu verhindern, sofern dies durch zumutbare Schutzmassnahmen nicht erreicht werden kann (Art. 7a Abs. 2 Bst. b JSG).

E. 2.7.2

Aufgrund der Parteivorbringen scheint strittig zu sein, ob die Regulierung den Bestand der Population gefährden könnte oder nicht bzw. ob sie erforderlich ist, um das Eintreten eines Schadens oder einer Gefährdung von Menschen zu verhindern, oder ob gelindere Mittel

(Herdenschutzmassnahmen) dafür ausreichen könnten. Während die Vorinstanz geltend macht, der Bestand der Wolfspopulation sei in der Schweiz aufgrund ihrer Zustimmung zu den angefochtenen Regulierungen in keiner Weise gefährdet, bringen die Beschwerdeführerinnen vor, dass bei der strittigen Regulierung der Schwellenwert für den Erhalt des Wolfsbestandes unter Umständen unterschritten werden könnte. Im Weiteren geht die Vorinstanz von der Möglichkeit eines zukünftigen Schadenseintritts (Nutztierrisse) durch die Rudel aus, weil in der Vergangenheit bereits Nutztierrisse pro Rudel nachgewiesen worden seien. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten die Erforderlichkeit der Regulierung und legen dar, dass die (Zukunfts-)Prognose nicht stichhaltig sei, da sich die fraglichen Rudel unter anderem in einer Almgegend mit vielen Nutztieren aufhielten, die ohne ausreichende Herdenschutzmassnahmen gesömmert würden. Entgegen der Ausführungen der Vorinstanz könne sich ein drohender künftiger Schaden gar nicht ohne Betrachtung der bereits verursachten Schäden beurteilen lassen. Es sei weder vom Vorliegen eines ernststen Schadens noch vom Drohen eines solchen auszugehen. Eines der Rudel (Les Hauts-Forts) habe seit fünf Monaten keinen einzigen Riss gezeigt. Dieses Rudel sei zudem gar kein Rudel, da es sich - wie ein Bericht vom 3. November 2023 aufzeige - nur um männliche Tiere handeln würde, weshalb die Zustimmungsverfügung von vorneherein als rechtswidrig zu betrachten sei. Auch bezüglich der anderen Rudel seien der Vorinstanz Fehler in der Sachverhaltsermittlung unterlaufen, weshalb kein ausgewiesenes Gefährdungspotential vorhanden sei.

E. 2.8

Bei summarischer Prüfung der Parteistandpunkte ergibt sich keine eindeutige Entscheidprognose. Im Hauptverfahren werden verschiedene tatsächliche und rechtliche Aspekte zu prüfen sein, die sich im Rahmen einer summarischen Prüfung noch nicht beurteilen lassen.

E. 3.1

In einem nächsten Schritt ist nach dem ausreichenden Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu fragen. Ein solcher liegt vor, wenn zumindest überzeugende Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sprechen. Dabei ist Dringlichkeit vorausgesetzt. Es muss sich also als zeitlich notwendig erweisen, die Wirkung der angefochtenen Verfügung sofort eintreten zu lassen (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; Zwischenverfügung des BVGer A-1351/2017 vom 3. Mai 2017 E. 5.1).

E. 3.2

Die Vorinstanz macht geltend, Ziel der Regulierung sei, Schäden an Nutztieren vorzubeugen. Vor einer (proaktiven) Regulierung müssten - im Gegensatz zu den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen - die Rudel keinen ernststen Schaden verursacht haben. Im Weiteren sei insofern eine Dringlichkeit gegeben, als dass Bestandsregulierungen nur bis 31. Januar 2024 erlaubt seien. Der Bestand würde sich trotz reaktiver Regulierung stark im Wachsen befinden. Der Beschwerdegegner bringt im Verfahrens Antrag vom 18. Dezember 2023 vor, ohne Entzug der aufschiebenden Wirkung könnten die Schäden nicht verhindert werden, die die drei Rudel in der kommenden Sömmerungssaison 2024 verursachen würden. Das Wolfsrudel von Nanz sei für den Tod von 58 Nutztieren verantwortlich, das Wolfsrudel von Les Hauts-Forts für den Tod von 3 Nutztieren und das von Fou-Isérables für den Tod von 17 Nutztieren. Demgegenüber machen die Beschwerdeführerinnen geltend, es liege kein dringlicher Anordnungsgrund für den Entzug

der aufschiebenden Wirkung vor. Die reaktive Regulierung in Kombination mit geeigneten Herdenschutzmassnahmen habe bereits bisher nachweislich zu sinkenden Risszahlen geführt, trotz der wachsenden Wolfspopulation. Würden die geeigneten und erforderlichen Herdenschutzmassnahmen ergriffen, sei auch künftig kein schwerer Nachteil zu erwarten. Sie (die Beschwerdeführerinnen) hätten nur den hier strittigen Abschuss von drei (vermeintlichen) Rudeln angefochten, vier weitere Rudel könnten ungehindert bis am 31. Januar 2024 reguliert werden.

E. 3.3

Es besteht zweifellos ein grosses öffentliches Interesse daran, den Wolfsbestand zu regulieren, um künftig das Eintreten von Schäden zu verhindern. Darin ist ein Anordnungsgrund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu sehen. Trotz der glaubhaften Vorbringen der Vorinstanz, dass mit einer Zunahme der Wolfspopulation zu rechnen sein dürfte, relativiert sich aber im vorliegenden Fall das Interesse an einer raschen Umsetzung der strittigen Regulierung der Wolfsrudel Nanz, Les Hauts-Forts und Fou-Isérables erheblich dadurch, dass bis zur Entscheid über die höchst umstrittene Zulässigkeit der proaktiven Regulierung die vorliegend konkret gefährdeten Nutztierbestände weitgehend durch Herdenschutzmassnahmen geschützt werden könnten. Es ist - soweit aus den Akten ersichtlich - anzunehmen, dass trotz Herdenschutzmassnahmen im letzten Jahr das Nanz-Rudel sieben Nutztiere, das Rudel Fou-Isérables sieben und das Les Hauts-Forts-Rudel zwei Nutztiere gerissen haben. Die vom Beschwerdegegner geltend gemachte hohe Anzahl an Nutztierriessen dürfte überwiegend in Situationen ohne Herdenschutzmassnahmen bzw. in nicht schützbaeren Situationen stattgefunden haben (laut den unbestrittenen Angaben der Beschwerdeführerinnen 51 in ungeschützten Situationen durch das Nanz-Rudel, wobei 32 schützbar gewesen wären). Das heisst, es hätten gestützt auf die Angaben der Vorinstanz insgesamt 55% der vom Beschwerdegegner vorgebrachten Schäden möglicherweise verhindert werden können. Die Zahlen bezüglich der einzelnen Rudel weichen - soweit ersichtlich - nicht erheblich davon ab, das heisst, die Betroffenen würden durch eine verstärkte Ergreifung jener Schutzmassnahmen, die vom Gesetzgeber vorgesehen wurden, keinen derart schweren Nachteil erleiden. Demnach wäre bei den drei strittigen Rudeln mit ungefähr 16 Nutztierriessen pro Jahr trotz ergriffener Herdenschutzmassnahmen zu rechnen. Dabei wird vom Gericht nicht verkannt, dass das Ergreifen der Massnahmen nicht in allen Situationen machbar bzw. ausreichend sein könnte. Nach dem Gesagten ist die Notwendigkeit der sofortigen Entfernung der strittigen Rudel zum Schutz vor grossen Schäden an Nutztieren nicht dargetan. Dies gilt auch bezüglich der Haupt- und Eventualbegehren des Beschwerdegegners (vgl. Sachverhalt Bst. G). Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Ergreifung verstärkter Herdenschutzmassnahmen für die Dauer des Beschwerdeverfahrens nicht genügen sollte, um das genannte öffentliche Interesse an der Verhinderung von Nutztierriessen so weit als möglich zu wahren.

E. 4

Im Weiteren hält ein Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung nicht stand. Durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung könnte die Umsetzung der strittigen Bestandsregulierung zur Entfernung von insgesamt 12 Wölfen führen. Dem stehen jene 16 Nutztierrisse gegenüber, die im letzten Jahr trotz der ergriffenen Herdenschutzmassnahmen stattgefunden haben dürften, sowie weitere Risse in nicht schützbaeren Situationen. Die Vorinstanz argumentiert vor allem mit dem wachsenden

Wolfsbestand in der Schweiz. Geht man von der ungünstigsten Situation aus, würden bei Beibehalten der aufschiebenden Wirkung 7 statt der geplanten 4.5 Rudel im Wallis verbleiben. Im Vergleich dazu haben im letzten Jahr noch rein rechnerisch 11 Wolfsrudel im Wallis gelebt (vor Umsetzung der unangefochten in Rechtskraft erwachsenen Bestandsregulierungen von vier weiteren Rudeln). Angesichts der möglichen Herdenschutzmassnahmen, die schon in der Vergangenheit die Nutztierrisse des Nanz-Rudels, des Les Hauts-Forts-Rudels und des Rudels Fou-Isérables erheblich beschränkt hätten, erscheinen die damit zu befürchtenden Schäden weder faktisch noch finanziell als völlig unzumutbar, zumal es sich bei den 12 Wölfen um Tiere handelt, die vom Gesetzgeber unter Artenschutz gestellt wurden (vgl. E. 2.7.1 hiavor). In Bezug auf die Abwägung der Schutzgüter fällt im Weiteren zu Gunsten der Beschwerdeführerinnen ins Gewicht, dass durch den Abschuss der Wölfe ein irreversibler Zustand geschaffen würde, wohingegen bei Ergreifung von möglichen Herdenschutzmassnahmen nicht von einer derart hohen Anzahl von Nutztierissen auszugehen sein dürfte wie vom Beschwerdegegner befürchtet. Bei irreversiblen Zuständen rechtfertigt sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung nur bei eindeutiger Entscheidungsprognose, die hier nicht gegeben ist (vgl. E. 2.8 hiavor). Die Abwägung zwischen dem unverändert beizubehaltenden Zustand bis zum Entscheid und dem zu befürchtenden Schaden, der in der Zwischenzeit verursacht werden könnte, fällt daher zugunsten der unter Artenschutz stehenden Tiere aus.

E. 5

Zusammengefasst haben die Beschwerdeführerinnen glaubhaft gemacht, dass in der Vergangenheit mögliche Schutzmassnahmen nicht ergriffen wurden. Das Bundesverwaltungsgericht kommt zum Schluss, dass sich dadurch die vom Beschwerdegegner geltend gemachte bzw. befürchtete hohe Anzahl an Nutztierissen deutlich verringern liesse. Dies relativiert die Erforderlichkeit der Anordnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung erheblich (Verhinderung von Nutztierissen durch den Abschuss von Wölfen, die durch Herdenschutzmassnahmen erreicht werden könnte). Dabei fällt auch ins Gewicht, dass es sich beim Wolf um ein vom Gesetzgeber geschütztes Tier handelt. Demgegenüber ist das glaubhafte Bestehen eines öffentlichen wirtschaftlichen Interesses, die relativ betrachtet geringe Zahl von 16 Nutztierissen trotz Herdenschutz sowie von weiteren Nutztierissen in nicht schützbaeren Situationen zu verhindern, nicht als ausreichend für den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu betrachten.

E. 6

Daher vermögen die geltend gemachten öffentlichen Interessen am Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde jene an deren Aufrechterhaltung nicht zu überwiegen. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde vom 11. Dezember 2023 ist in Abweisung der Gesuche der Vorinstanz und des Beschwerdegegners beizubehalten.

E. 7

Der ordentliche Schriftenwechsel ist fortzusetzen. Nach abgeschlossenem Schriftenwechsel wird das zuständige Spruchgremium über die Beschwerde entscheiden.

E. 8

Über die Kosten dieser Zwischenverfügung und eine allfällige Parteientschädigung wird im Entscheid über die Hauptsache zu befinden sein. (Dispositiv nächste Seite)

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