

VS_GERICHTE A1 19 156 vom 14. April 2020

VS Kantonsgericht, 2020-04-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_156

FR: VS_GERICHTE A1 19 156 du 14 avril 2020

IT: VS_GERICHTE A1 19 156 del 14 aprile 2020

Regeste

A1 19 156 A1 19 168 URTEIL VOM 14. APRIL 2020 Kantonsgericht Wallis
Öffentlichrechtliche Abteilung Es wirken mit: Christophe Joris, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Thomas Brunner, Richter sowie Vanessa Brigger, Gerichtsschreiberin, in Sachen PRO NATURA - SCHWEIZERISCHER BUND FÜR NATURSCHUTZ, und WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF) Schweiz, beide vertreten durch Rechtsanwalt M _____, BUNDESAMT FÜR UMWELT, gegen STAATSRAT DES KANTONS WALLIS, (Jagd & Fischereiwesen) Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 15. Juli 2019.

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungs- rechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt.

E. 1.1

Gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 VVRG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. a) sowie jede andere Person, Organisation oder Behörde, sofern das Gesetz sie hierzu ermächtigt (lit. b). Wer von der Möglichkeit, vor der unteren Instanz zu handeln, keinen Gebrauch gemacht hat, ist nicht zur Beschwerde berechtigt (Art. 44 Abs. 2 VVRG).

E. 1.2

Nach Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) steht gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz oder verwandten Zielen widmen, die Legitimation zur ideellen Verbandsbeschwerde zu. Der Bundesrat hat den Beschwerdeführerinnen per Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 (VBO; SR 814.076) dem Grundsatz nach das Verbandsbeschwerderecht eingeräumt (vgl. das Verzeichnis gemäss Anhang zur VBO Ziff. 3 und 6). Die Legitimation zur ideellen Verbandsbeschwerde setzt kumulativ voraus, dass die angefochtene Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG erlassen wurde (BGE 139 II 271 E. 9.1 ff.; 121 II 190). Das Kantonsgericht hat bereits im Jahr 2004 entschieden, dass die Bewilligung zum Abschuss eines Wolfes mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe einhergeht und demnach der ideellen Verbandsbeschwerde unterliegt (siehe ZWR 2005 S. 89 f.; bestätigt in den

Urteilen des Kantonsgerichts A1 10 84/85 vom 1. Oktober 2010 E. 1.2 mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung des Bundesgerichts zum unbestimmten Rechtsbegriff der Bundesaufgabe, auszugsweise publ. in: URP 3/2011 S. 234 ff. und A1 16 159/182

- 7 - vom 23. August 2016). Das Bundesgericht hat sich diesbezüglich bislang noch nicht ge- äussert, ist jedoch in einem ähnlich gelagerten Fall (Bewilligung zum Abschuss von Graureihern) auf eine Beschwerde von Pro Natura eingetreten (BGE 136 II 101 E. 1.1 S. 103; Frage offen gelassen in BGE 131 II 58 E. 1.1 f. S. 60 f.; vgl. auch BGE 141 II 233 E. 4.2.3 zum Verbandsbeschwerderecht betreffend Abschussanordnung für geschützte Vögel). Der in Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) und Art. 9 des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (Berner Konvention; SR 0.455) verankerte Schutz des Wolfes ist eine vom Bund den Kantonen übertragene Bundesaufgabe und die Beschwerdeführerinnen sind mithin gemäss Art. 12 NHG zur Beschwerdeführung grundsätzlich legitimiert (Urteil des Kantonsgerichts A1 10 84/85 vom 1. Oktober 2010 E. 1.2). Der Beschwerdeführer ist als für den Vollzug des Jagdgesetzes zuständiges Bundesamt (Art. 18 Abs. 1 JSV, vgl. auch Art. 7 Abs. 2 JSG, Art. 4 JSV) gemäss Art. 12g Abs. 2 NHG zur Beschwerde gegen die kantonale Abschussverfügung berechtigt.

E. 1.3

Vorliegend ist das schutzwürdige bzw. aktuelle und praktische Beschwerdeinteresse gegeben, obwohl die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegende Abschussbewilligung zeitlich befristet gewesen ist: Es sind Fragen betreffend die Zulässigkeit eines Wolfsabschusses aufgeworfen worden, die von grundsätzlicher Bedeutung sind und deren Beantwortung deswegen im öffentlichen Interesse liegt, die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können und deren rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum möglich ist, da Abschussbewilligungen zeitlich begrenzt sind (vgl. zum Ganzen Urteil des Kantonsgerichts A1 16 133 / A1 16 136 vom 18. November 2016 E. 3.3 ff.). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

E. 1.4

Gemäss Art. 11 Abs. 1 VVRG kann die Behörde von Amtes wegen oder auf Gesuch hin die Vereinigung von Verfahren anordnen, die auf dem gleichen Sachverhalt oder auf gleicher rechtlicher Grundlage beruhen. Beide Beschwerden richten sich gegen denselben Staatsratsentscheid und werfen weitgehend dieselben Rechtsfragen auf, weshalb die Verfahren A1 19 156 und A1 19 168 vereinigt werden (Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 lit. d VVRG).

- 8 -

E. 2

Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden.

Die Unzweckmässigkeit der Verfügung kann jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen (Art. 78 VVRG), überprüft werden.

E. 3

Das Kantonsgericht hat die von den Beschwerde führenden Parteien hinterlegten Belege zu den Akten genommen. Der Staatsrat hat am 25. September 2019 die Akten der beiden Verwaltungsbeschwerdeverfahren CHE 248-18 und CHE 253-18 und des DMRU eingereicht. Es sind keine weiteren Beweismittel beantragt worden. Die vorhandenen Akten umfassen mithin die entscheiderelevanten Belege und Sachverhaltselemente und genügen, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Das urteilende Gericht nimmt unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände in antizipierter Beweismittelwürdigung an, weitere Beweismittel würden nichts an der zu beurteilenden Sach- und Rechtslage ändern, weshalb auf zusätzliche Beweisabnahmen verzichtet wird.

E. 4

Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bzw. der Begründungspflicht. Der Staatsrat wiederhole die Angaben und Vorbringen des DMRU praktisch ohne eigene inhaltliche Auseinandersetzung und setze sich kaum mit den Rügen auseinander; zum zentralen Thema der Zuordnung der Risse zu einem spezifischen Wolf äussere er sich gar nicht. Auch der Beschwerdeführer sieht die Begründungspflicht verletzt. Der Abschussbewilligung könne nicht entnommen werden, inwiefern die Voraussetzungen für den Abschuss im konkreten Fall erfüllt seien. Insbesondere werde nicht dargelegt, welche Tiere angeordnet werden könnten, um die Mindestanforderung von 15 Nutztierwunden zu erreichen. Diese Informationen liessen sich auch nicht den in der Bewilligung genannten Herden- und Schutzberichten entnehmen. Diese Informationen würden sich, wenn überhaupt, aus den Rissprotokollen und der Rissliste sowie der Medienmitteilung vom 6. September 2018 ergeben. Die Rissituation müsse nachvollziehbar dargelegt werden, namentlich müsse mittels Fotodokumentation und weiteren Bemerkungen der Ist-Zustand der Herden- und Schutzmassnahmen und die konkreten Risse beschrieben und dargelegt werden, inwiefern der Wolf die technischen Schutzmassnahmen durchbrochen habe.

- 9 -

E. 4.1

Der durch Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und garantiert andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien im Verfahren, soweit dies Einfluss auf ihre Rechtsstellung haben kann. Die Gehörsgarantie ist somit ein verfassungsmässig geschütztes Individualrecht, hat also den Charakter eines selbständigen Grundrechtes (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, N. 1001 und 1003). Aus Art. 29 Abs. 2 BV folgt insbesondere auch ein Mindestanspruch auf Begründung eines hoheitlichen Aktes. Die Begründungspflicht für kantonale und kommunale Behörden ergibt sich aus dem kantonalen Verfahrensrecht, vorliegend aus Art. 29 Abs. 3 VVRG, welcher ausdrücklich festhält, dass Verfügungen zu begründen sind. Der Sinn und Zweck der Begründungspflicht liegt darin, dass der Bürger wissen soll, warum eine Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so ab-

gefasst sein, dass die betroffene Person ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl sie wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt von der Behörde gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidung angemessen berücksichtigt. Dies gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen. Die Begründung des Entscheids muss die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt, sie muss sich jedoch nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen (zum Ganzen BGE 141 III 28 E. 3.2.4; 136 I 184 E. 2.2.1; 133 III 439 E. 3.3; 123 I 31 E. 2c; Urteil des Kantonsgerichts A1 15 215 vom 12. August 2016 E. 4.1). Die Begründungsdichte und der Umfang der Begründung richten sich nach den Umständen. Sind Sachlage und Normen klar, so können Hinweise auf die Rechtsgrundlagen genügen (Gerold Steinmann, in: Bernhard Ehrenzeller et. al. [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., 2014, N. 49 zu Art. 29 BV). Ob die Begründung rechtlich zutreffend und haltbar ist, ist wiederum keine Frage des formellen Anspruchs auf rechtliches Gehör, sondern der materiellen Beurteilung der Streitfrage.

E. 4.2

Das DMRU führt in der Abschussbewilligung aus, in der betroffenen Region seien mindestens 39 mit den zumutbaren Massnahmen geschützte Schafe getötet worden, womit die Bedingungen für einen Abschuss gemäss Art. 9bis Abs. 2 JSV erfüllt seien und

- 10 - es liege kein Wolfsrudel vor, da im Jahr 2018 nur zwei Wölfe genetisch nachgewiesen worden seien. Der Staatsrat hat den Ablauf des Verfahrens beschrieben und die Rügen und Argumente der Beschwerde führenden Parteien dargelegt. Er hat die gesetzlichen Bestimmungen genannt, auf die er seinen Entscheid stützt. Er hat ausgeführt, die Ansicht des DMRU, es seien lediglich zwei Wölfe nachgewiesen, sei vertretbar, weshalb eine Abschussbewilligung i.S.v. Art. 12 Abs. 4 JSG i.V.m. Art. 4bis Abs. 1 JSV zur Regulierung eines Rudels nicht in Frage komme. Weiter ist der Staatsrat zum Schluss gekommen, die Voraussetzungen des Einzelabschusses i.S.v. Art. 12 Abs. 2 JSG i.V.m. Art. 9bis JSV seien erfüllt: Er führt betreffend die zumutbaren Herdenschutzmassnahmen im Sommer 2018 aus, die Ansicht der Vorinstanz, die Alp J _____ (24 Risse), sei nicht schützenswert, sei vertretbar und die Herdenschutzmassnahmen auf E _____ (8 Risse), F _____ (1 Riss) und C _____ (6 Risse) seien ausreichend gewesen. Damit sei die Voraussetzung für den Abschuss von mindestens 15 gerissenen Nutztieren erfüllt.

E. 4.3

Der Staatsrat hat ausreichend begründet, weshalb er den Rügen der Beschwerde führenden Parteien nicht gefolgt ist und ihre Beschwerden abgewiesen hat, zumal er sich nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen musste. Auch das DMRU hat dargelegt, aus welchen Gründen es die Abschussbewilligung erteilt hat. Beide Beschwerde führenden Parteien sind jeweils in der Lage gewesen, die Verfügung des DMRU und den Entscheid des Staatsrats anzufechten und aufzuzeigen, weshalb diese Verwaltungsakte ihrer Ansicht nach Recht verletzen. Ob die Voraussetzungen für die Abschussbewilligung gegeben sind, ist eine Frage der materiellen Beurteilung.

E. 5

Der Bund erlässt gemäss Art. 78 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt und schützt bedrohte Arten vor Ausrottung. Er legt ausserdem Grundsätze über die Ausübung der Jagd fest, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wild lebenden Säugetiere und der Vögel (Art. 79 BV). Der Wolf gehört gemäss Art. 7 Abs. 1 JSG zu den geschützten Arten (Art. 2, Art. 5 und Art. 7 Abs. 1 JSG). Dies bedeutet jedoch keinen absoluten Schutz des Wolfes: Richtet ein geschütztes Tier einen erheblichen Schaden an, so können die Kantone jederzeit Massnahmen gegen dieses Tier anordnen oder erlauben (Art. 12 Abs. 2 JSG). Zudem können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des Departements Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen, wenn eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand aufweist und dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung entsteht (Art. 12 Abs. 4 JSG).

- 11 -

E. 5.1

Mit vorheriger Zustimmung des BAFU können die Kantone befristete Massnahmen zur Regulierung von Beständen geschützter Tierarten treffen, wenn Tiere einer bestimmten Art trotz zumutbarer Massnahmen zur Schadenverhütung grosse Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen oder Nutztierbeständen verursachen (Art. 4 Abs. 1 lit. c JSV). Ein Abschuss von Wölfen nach Art. 4 Abs. 1 ist nur zulässig aus einem Wolfsrudel, das sich im Jahr, in dem die Regulierung erfolgt, erfolgreich fortgepflanzt hat (Art. 4bis Abs. 1 JSV). Dabei darf eine Anzahl Wölfe, welche die Hälfte der im betreffenden Jahr geborenen Jungtiere nicht übersteigt, abgeschossen werden. Die Elterntiere sind zu schonen. Eine Regulierung bei Schäden an Nutztierbeständen ist gemäss Art. 4bis Abs. 2 JSV zulässig, wenn im Streifgebiet eines Wolfsrudels, das sich erfolgreich fortgepflanzt hat, innerhalb von vier Monaten mindestens 15 Nutztiere getötet worden sind. Bei der Beurteilung der Schäden sind Art. 9bis Abs. 3 und 4 sinngemäss anwendbar.

E. 5.2

Der Kanton kann eine Abschussbewilligung für einzelne Wölfe erteilen, die erheblichen Schaden an Nutztieren anrichten (Art. 9bis Abs. 1 JSV). Ein erheblicher Schaden an Nutztieren durch einen einzelnen Wolf liegt gemäss Art. 9bis Abs. 2 JSV vor, wenn in seinem Streifgebiet mindestens 35 Nutztiere innerhalb von vier Monaten getötet werden (lit. a), mindestens 25 Nutztiere innerhalb eines Monats getötet werden (lit. b) oder mindestens 15 Nutztiere getötet werden, nachdem im Vorjahr bereits Schäden durch Wölfe zu verzeichnen waren (lit. c). Bei der Beurteilung des Schadens nach Abs. 2 unberücksichtigt bleiben Nutztiere, die in einem Gebiet getötet werden, in dem trotz früherer Schäden durch Wölfe keine zumutbaren Schutzmassnahmen ergriffen worden sind (Art. 9bis Abs. 3 JSV).

E. 6

Beide Beschwerde führenden Parteien rügen, es seien getötete Schafe berücksichtigt worden, die nicht mit den zumutbaren Massnahmen geschützt worden seien. Die Voraussetzungen für einen Abschuss seien nicht erfüllt, da kein erheblicher Schaden i.S.v. Art. 9bis Abs. 2 und 3 JSV vorliege.

E. 6.1

Das DMRU führt in seiner Abschussbewilligung vom 5. September 2018 aus, dass zwischen dem 8. Juni 2018 und dem 25. August 2018 in der Region B _____ und A _____ mindestens 39 Schafe getötet worden seien. Bereits 2017 seien in der Region Schafe vom Wolf getötet worden. Die Bedingungen für einen Abschuss gemäss Art. 9bis Abs. 2 JSV seien deshalb erfüllt. Weiter zitiert die DMRU Art. 9bis Abs. 3 JSV und führt aus, dass auf den Alpen, wo die Nutztierrisse stattgefunden hätten, die zumutbaren Massnahmen, die hätten ergriffen werden können, gemäss den internen Berichten des DWL getroffen worden seien (... "que les mesures raisonnables qui pouvaient être pris ont été mis en place, selon les notes internes du SCA").

- 12 - Der Staatsrat führt aus, dass gemäss Rissliste für die Region B _____ und A _____ im Sommer 2018 über 60 Schafe gerissen worden seien. Die DMRU sei davon ausgegangen, dass es zu mindestens 15 Rissen im Streifgebiet des schadenstiftenden Wolfs gekommen sei, nämlich 24 auf der Alp J _____, acht auf der Alp E _____, sechs auf der Alp C _____ und ein Riss auf der Alp F _____, welche gemäss Art. 9bis Abs. 3 JSV berücksichtigt werden könnten, da alle zum Schutz der Schafe geeigneten und zumutbaren Massnahmen umgesetzt worden seien. Gemäss dem Herdenschutzbericht der Dienststelle für Landwirtschaft (DWL) vom 11. Juli 2018 betreffend die Alp J _____ würden Herdenschutzhunde aufgrund des beträchtlichen Aufwandes und der touristischen Aktivität im Gebiet nicht in Frage kommen. Die DWL verweise auf den praktischen Leitfaden zum Herdenschutz, wonach der Einsatz von Herdenschutzhunden auf der Alp J _____ nicht zumutbar sei und eine Behirtung der kleinen Herde sei aus betriebsökonomischer Sicht nicht gegeben, da eine Behirtung eine Mindestgrösse der Herde von 300 Schafen bedinge. Die Ansicht, die Alp J _____ sei nicht schützbar, sei vertretbar. Auch wenn dem nicht so wäre, seien die übrigen 15 Risse ausreichend: Auf der Alp E _____ seien die gerissenen Schafe in einem Nachtpferch gehalten und von einem Hirten bewacht worden. Der Herdenschutzbericht vom 22. August 2018 erachte diese Massnahmen als genügend. Der Riss auf der Alp F _____ habe in einer bewachten Schafherde stattgefunden, welche sich in einem Nachtpferch mit elektrischem Flexinetz befunden habe. Die auf der Alp C _____ gerissenen Schafe seien mit einem elektrischen Litzenzaun geschützt gewesen. Es seien folglich mindestens 15 mit den zumutbaren Massnahmen geschützte Nutztiere gerissen worden.

E. 6.2

Bei der Prüfung der Frage, ob zumutbare Schutzmassnahmen zur Verhinderung eines Schadens ergriffen worden sind, ist im Sinne einer Verhältnismässigkeitsprüfung zu klären, ob der Abschuss des Wolfes geeignet und erforderlich ist zur Verhinderung weiterer Schäden und ob die Massnahme nicht in einem Missverhältnis zu den durch sie beeinträchtigten Interessen steht (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 16 2 vom 6. Juni 2016 E. 4.a f.; Astrid Epiney, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Bernhard Waldmann/ Eva Maria Besler/ Astrid Epiney [Hrsg.], Basel 2015, N. 70 zu Art. 5 BV).

E. 6.3

Das DMRU legt in seiner Abschussbewilligung nicht dar, welche Nutztierrisse es für die Ermittlung des erheblichen Schadens i.S.v. Art. 9bis Abs. 2 JSV berücksichtigt hat und verweist auch nicht auf die in den Akten enthaltenen Risslisten des Kantons (Beila-

- 13 - gen 10 ff. DMRU) oder andere Dokumente, aus denen Rückschlüsse auf die berücksichtigten Nutztierrisse gezogen werden könnte. Es wird nur von mindestens 39 in der Region durch einen Wolf getöteten Schafen gesprochen. Erst in seiner Stellungnahme an den Staatsrat vom 30. November 2018 führt das DMRU aus, die auf den Alpen H _____ und I _____ gerissenen Tiere seien nicht berücksichtigt worden (S. 451 Staatsrat) und ergänzt weiter, wie im angefochtenen Entscheid festgestellt, seien mindestens 39 Schafe auf einer geschützten oder nicht schützbarer Alp gerissen worden, nämlich 24 Schafe auf J _____, 8 Schafe auf E _____, ein Schaf auf F _____ und 6 Schafe auf C _____ (S. 450 Staatsrat). Der Staatsrat hat die Abschussbewilligung gestützt auf diese Ausführungen geschützt.

E. 6.4

Die Rissliste des Kantons führt für den Zeitraum vom 8. Juni 2018 bis zum 11. Juli 2018 24 gerissene Schafe auf der Alp J _____ auf und bezeichnet diese Alp als nicht schutzbar (Beleg Nr. 10 DMRU). Die Protokolle für die Risse vom 8. Juni 2018 und vom 14. Juni 2018 führen dazu aus, es habe sich um eine Herde von ca. 350 Schafen gehandelt, welche am Tag von einem Hirten bewacht würden (Belege Nr. 17 und 18 DMRU). Zu den Rissen vom 4. Juli 2018, vom 7. Juli 2018 und vom 11. Juli 2018 wird in den Protokollen ausgeführt, es habe sich um eine Herde von ca. 130 Schafen gehandelt, die nicht bewacht oder durch andere Massnahmen geschützt gewesen sei (Belege Nr. 19, 20 und 21 DMRU). Im Herdenschutzbericht der DLW vom 11. Juli 2018 wird ausgeführt, dass die Alp J _____ oberhalb von O _____ als gemischte Alp mit Kühen, Rindern und Schafen in den obersten Regionen bewirtschaftet werde (Beleg Nr. 5 DMRU). Die Kontrolle der Schafe erfolge durch die Besitzer. Es würden 75 % Schwarznasenschafe und 25 % Weisse Alpenschafe gealpt. Aufgrund der kleinen Herdengrösse von ca. 200 Schafen, welche die Alp in zwei Gruppen beweideten würden, verkleinere sich die homogene Einzelherdengrösse nochmals. Aufgrund des beträchtlichen Aufwandes (Auszäunung Höhenwanderweg) und der hohen touristischen Aktivität im Gebiet kämen Herdenschutzhunde nicht in Frage. Eine ständige Behirtung mit Nachtpferchen könnte nur mit grösseren strukturellen Anpassungen und Diskussionen entstehen (Zusammenarbeit mit der Alp G _____). Deshalb und gestützt auf den kantonalen Leitfaden zum Herdenschutz sei die Alp derzeit als nicht schutzbar einzustufen. Im Herdenschutzbericht vom 4. September 2018 wird dargelegt, dass eine auf der Alp E _____ befindliche Schafherde wegen Futtermangel auf die Alp J _____ verschoben worden sei. Die Herde werde von zwei Herdenschutzhunden bewacht, tagsüber behirtet und während der Nacht im elektrifizierten Nachtpferch gehalten (Beleg Nr. 9 DMRU).

- 14 -

E. 6.4.1

Der Schlussbericht Schafalpplanung Kanton Wallis 2012-2014, welche der Kanton und der Bund gemeinsam in Auftrag gegeben haben, gibt im Objektblatt zur Alp J _____ folgende Empfehlungen zum Herdenschutz ab (Beilagen Act. 22 und Act. 23a des Beschwerdeführers): "Herdenschutzhunde werden aufgrund des beträchtlichen Aufwandes und des geringen Risikos momentan nicht empfohlen. Bei verändertem Grossraubtierdruck wäre die Arbeit mit Herdenschutzhunden möglich, da die Weiden übersichtlich und die beiden Schafgruppen relativ homogen sind. Auf dem angrenzenden Wanderweg müsste die Präsenz der Hunde gut signalisiert werden. Eine Auszäunung der

Wanderwege an den Weidegrenzen von Sektor 3 ist zu aufwendig. Da die Alp gut zugänglich ist und praktisch die ganze Weidefläche von einem zentralen Punkt aus überblickt und kontrolliert werden kann, würde die Kontrolle und die Fütterung der Herdenschutz Hunde nicht viel mehr Aufwand bringen. Allenfalls könnte diese Arbeit mit der regelmässigen Kontrolle der Rinder verbunden werden. Die Arbeit mit Herdenschutz Hunden verlangt eine sehr gute Integration der Hunde in den Schafen. Durch die angrenzende Luftseilbahn ist bei schönem Wetter die Frequenz von Touristen relativ hoch. Falls eine ständige Behirtung zur Diskussion stehen würde, könnte eine Zusammenarbeit mit der Alpage la Lé abgeklärt werden, da beide Alpen mit einem Höhenweg verbunden sind."

E. 6.4.2

Die Schafalplanung betrachtet die Alp J _____ als schützbar und den Einsatz von Herdenschutz Hunden als möglich, jedoch erachtet er dies als im Zeitpunkt der Berichterstattung (noch) nicht für notwendig. Der praktische Leitfaden der DWL zur Herdenschutzpolitik des Kantons im Zusammenhang mit Grossraubtieren (Wölfen) äussert sich allgemein zu den Herdenschutzmassnahmen, ohne jedoch die für die einzelnen Schafalpen möglichen bzw. zumutbaren Massnahmen zu benennen (Beleg Nr. 31 DMRU CHE 253-18; Beilage Act. 16 des Beschwerdeführers). Es kann entgegen der Ansicht des Staatsrats nicht nachvollzogen werden, weshalb die DMRU gestützt auf den kantonalen Leitfaden, der sich nicht zur Alp J _____ äussert, und entgegen den Ausführungen in der Schafalplanung zum Schluss kommt, diese Alp sei nicht schützbar. Zudem sind gemäss Herdenschutzbericht vom 4. September 2018 nach den Rissen im Sommer 2018 auf der Alp J _____ Herdenschutz Hunde eingesetzt worden. Gemäss Stellungnahme der DLW vom 12. Oktober 2018 sei dies jedoch im unteren Alperimeter geschehen, wo zuvor die Kühe geweidet hätten (Beleg Nr. 32 DMRU CHE 248-18). Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Schafalplanung die ganze Alp J _____ als gut zugänglich und überblickbar beschreibt und den Einsatz von Herdenschutz Hunden als möglich und zumutbar betrachtet. Die Alp J _____ ist folglich zu Unrecht als nicht schützbar bezeichnet worden. Die Nutztierrisse, welche dort in den Monaten Juni und Juli 2018 stattgefunden haben, hätten gemäss Art. 9bis Abs. 2 JSV nicht berücksichtigt werden dürfen.

- 15 -

E. 6.5

Am 11. August 2018 sowie am 13. und 14. August 2018 sind auf der Alp C _____ gemäss Rissliste insgesamt sechs Schafe gerissen worden (Beleg Nr. 11 DMRU). Das Rissprotokoll (Beleg Nr. 34 DMRU CHE 253-18) führt aus, dass es sich um eine Herde von 41 Schwarznasenschafen gehandelt hat, welche durch einen elektrifizierten und für die Nacht mit Lampen versehenen Zaun geschützt gewesen seien, der Eigentümer habe zwei Mal pro Woche nach der Herde gesehen. Der Herdenschutzbericht vom 22. August 2018 bezeichnet die Alp C _____ als nicht schützbar und verweist auf die Schafalplanung aus dem Jahr 2014 (Beleg Nr. 8 DMRU).

E. 6.5.1

Die Schafalplanung führt in den Empfehlungen zum Herdenschutz auf der Alp C _____ aus, dass die Arbeit mit Herdenschutz Hunden möglich sei, da nur wenig Tourismus im Gebiet anzutreffen sei und nötigenfalls der Weg auf dem Grat ausgezäunt werden könnte (Beilage Act. 23d des Beschwerdeführers). Weiter wird dargelegt, dass die

Kontrolle der Hunde und Schafe einfach sei, da mit dem Auto bis zur Alp gefahren werden könne und das Weidegebiet sehr übersichtlich sei. Zudem sei die Herdenhomogenität gegeben, da nur ein Besitzer Schafe auftreibe. Da die Weiden relativ übersichtlich seien, könnte auch mit einem Esel oder Lama gearbeitet werden, falls kein grösserer Raubtierdruck bestehe.

E. 6.5.2

Die Alp C _____ wird in der Schafalpplanung entgegen der Behauptung im Herdenschutzbericht als relativ einfach durch den Einsatz von Hunden oder gar von Eseln oder Lamas schützbar beschrieben. Dem Rissprotokoll ist einzig zu entnehmen, dass ein elektrifizierter Zaun vorhanden gewesen ist. Obwohl nicht dargelegt wird, ob die Schafe innerhalb des Zauns getötet worden sind und in welchem Zustand der Zaun gewesen ist, hat die Vorinstanz dies als genügende Schutzmassnahme qualifiziert, was zudem im Widerspruch zur Einschätzung des DMRU steht, die Alp sei gar nicht schützbar. Die Schlussfolgerung des Staatsrats und des DMRU, die Alp C _____ sei nicht schützbar bzw. die Schutzmassnahmen seien ausreichend gewesen, ist aufgrund der vorhandenen Akten nicht nachvollziehbar. Folglich ist nicht erwiesen, dass die auf der Alp C _____ gerissenen Schafe mit den zumutbaren Massnahmen geschützt gewesen sind; sie können gemäss Art. 9bis Abs. 2 und 3 JSV nicht berücksichtigt werden.

E. 6.6

Auf der Alp E _____ sind gemäss Rissliste am 3. August 2018 sechs Schafe und am 25. August 2018 zwei Schafe gerissen worden, wobei die Schafe geschützt gewesen seien (Beleg Nr. 10 DMRU). Gemäss Protokollen haben sich die gerissenen Schafe in einem Nachtpferch befunden und sind von einem Hirten bewacht worden (Beleg Nr. 24 DMRU). Die Alp E _____ wird im Herdenschutzbericht vom 22. August 2018 als genügend geschützt bezeichnet (Beleg Nr. 8 DMRU). Die Schutzmassnahmen

- 16 - werden nicht näher beschrieben. Im Herdenschutzbericht vom 4. September 2018 wird ausgeführt, die Schafe auf der Alp E _____ würden ständig behirtet und in der Nacht in einem Nachtpferch gehalten. Die Schafalpplanung empfiehlt im Objektblatt zur Alp E _____ keine konkreten Massnahmen zum Herdenschutz, benennt jedoch eine mögliche Zusammenarbeit mit Nachbaralpen (Beilage Act. 23c des Beschwerdeführers). Auf der Alp F _____ (B _____) ist gemäss Rissliste am 30. Juni 2018 ein Schaf gerissen worden (Beleg Nr. 11 DMRU). Das Rissprotokoll (Beleg Nr. 33 DMRU CHE 253-18) legt dar, es habe sich um eine Herde von 350 Schafen in einem Nachtpferch mit elektrifiziertem Flexinetz nahe des Chalets gehandelt, die bewacht gewesen sei und mehrmals am Tag um platziert werde. Der Herdenschutzbericht vom 11. Juli 2018 bezeichnet die Alp B _____ als geschützt: Sie werde ständig behirtet und die Schafe würden während der Nacht in einem Nachtpferch gehalten (Beleg Nr. 5 DMRU). Die Schafalpplanung führt betreffend Herdenschutzmassnahmen auf der Alp F _____ aus, eine allfällige Präsenz von Herdenschutzhunden sollte aufgrund der verschiedenen Wanderwege unbedingt gut signalisiert werden (Beilage Act. 23e des Beschwerdeführers). Weiter wird ausgeführt, eine ständige Behirtung sei möglich, da das Gebiet sehr weitläufig und die Herde gross genug sei. Auch der Einsatz von Herdenschutzhunden wird als mögliche Massnahme genannt.

E. 6.7

Weder aus den Rissprotokollen noch aus den Herdenschutzberichten geht hervor, ob die Schafe auf E _____ und F _____ innerhalb der Nachtpferche gerissen worden sind, worauf der Beschwerdeführer zu Recht hingewiesen hat. Es kann jedoch offenbleiben, ob die acht auf der Alp E _____ gerissene Schafe und das auf der Alp F _____ gerissene Schaf i.S.v. Art. 9bis Abs. 3 JSV mit den zumutbaren Massnahmen geschützt gewesen sind: Selbst wenn diese neun Nutztierrisse berücksichtigt werden können, wird die nach Art. 9bis Abs. 2 lit. c JSV für den Abschuss erforderliche Anzahl von fünfzehn gerissenen Nutztieren nicht mehr erreicht. Im Übrigen wird die erforderliche Anzahl Nutztierrisse auch dann nicht erreicht, wenn zusätzlich die drei auf der Alp I _____ gerissene Schafe berücksichtigt werden, welche der Beschwerdeführer als ausreichend geschützt betrachtet (S. 514 Kantonsgericht). Die Bewilligung des DMRU für den Abschuss eines Wolfes im A _____ und im B _____ vom 5. September 2018 ist nach dem Gesagten bundesrechtswidrig gewesen und hätte nicht erteilt werden dürfen.

E. 7

Der Beschwerdeführer rügt weiter, dass der Kanton zu Unrecht einen Einzelabschuss bewilligt habe. Im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung habe in der Region ein Rudel bestanden. Das Augstbord-Rudel, welches im Jahr 2016 entstanden und auch im Jahr

- 17 - 2017 genetisch nachgewiesen worden sei, habe sein Territorium bis ins A _____ ausgedehnt, möglicherweise ausgelöst durch mehrere legale und illegale Abschüsse. Zudem habe sich der Wolf M73 vermutlich in das Augstbord-Rudel integriert. Der Kanton Wallis habe die Anwesenheit des Rudels im Oktober 2017 bestätigt. Im Jahr 2018 seien bereits vor der Erteilung der Abschussbewilligung die Wölfe F24, M59 und M73 genetisch nachgewiesen worden. Selbst wenn der Kanton darlege, es seien im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung niemals mehr als zwei Wölfe zusammen nachgewiesen worden, sei grundsätzlich davon auszugehen, dass das Rudel auch im Folgejahr weiterbestehe. Der genetische Nachweis erweise sich manchmal als schwierig (z.B. wegen der oft ungenügenden Qualität der Proben), weshalb es durchaus vorkommen könne, dass im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung nicht alle Mitglieder des Rudels genetisch nachgewiesen werden könnten. Es könne vom Kanton nicht verlangt werden, alle im Territorium eines Rudels anwesenden Wölfe genetisch nachzuweisen. Die Kantone müssten alle zur Verfügung stehenden Informationen in einer Gesamtsicht beurteilen, namentlich aktuelle genetische Nachweise, Beobachtungen der Wildhüter, Meldungen von Dritten, die räumliche und zeitliche Verteilung allfälliger Nutztierrisse, sowie derartige Informationen aus dem Vorjahr. Sei im Vorjahr ein Rudel festgestellt worden, so sei im Zweifelsfall davon auszugehen, dass dieses weiterhin bestehe. Weitere genetische Analysen nach der Erteilung der Abschussbewilligung hätten die Präsenz von mindestens drei Wölfen bestätigt, was der Kanton in seiner Medienmitteilung vom 12. März 2019 bestätigt habe. Weshalb der Kanton für den Zeitpunkt der Bewilligungserteilung im September 2018 davon ausgehe, es habe sich kein Rudel im betroffenen Gebiet aufgehalten, obwohl er die Präsenz eines Rudels für das Jahr 2017 und erneut im Frühling 2019 bestätige, sei nicht nachvollziehbar. Die aus dem Augstbord-Rudel stammenden, nachgewiesenen Tiere würden auch weiterhin die Kriterien der Definition eines Rudels erfüllen, auch wenn für das Jahr 2018 keine Jungtiere nachgewiesen worden seien. Jahre ohne Reproduktion könnten vorkommen. Im Übrigen stamme das im Jahr 2019 im Streifgebiet des Rudels nachgewiesene Individuum F50 mit grosser Wahrscheinlichkeit von F24 und M73 ab. Die Beschwerdeführerinnen vertreten ebenfalls die Ansicht, dass ein Rudel besteht: Es würden sich mindestens vier Wölfe in der

Region aufhalten und die Rudelqualifikation sei auch ohne Reproduktion im Jahr 2018 erfüllt. Das DMRU sei zudem von einem geo- grafisch zu engen, nicht dem Streifgebiet eines Rudels entsprechenden Perimeter aus- gegangen.

E. 7.1

Der Staatsrat zitiert im angefochtenen Entscheid aus dem erläuternden Bericht des BAFU zur Änderung der Jagdverordnung vom 1. Juli 2015, dem Konzept Wolf Schweiz

- 18 - sowie den Medienmitteilungen vom 6. September 2018 und 5. Dezember 2018 und legt die Argumente der Beschwerde führenden Parteien sowie des DMRU dar (vgl. Entscheid des Staatsrats S. 7 f.). Der Staatsrat hält fest, es hätten durch das Monitoring im Gebiet seit Anfang September 2017 lediglich zwei Wölfe festgestellt werden können. Die An- sicht des DMRU, wonach im Sommer 2018 im besagten Gebiet lediglich zwei Wölfe hätten nachgewiesen werden können, sei vertretbar, eine Abschussbewilligung i.S.v. Art. 12 Abs. 4 JSG i.V.m. Art. 4bis Abs. 1 JSV komme nicht zum Tragen (Entscheid des Staatsrats S. 8).

E. 7.2

Das Konzept Wolf Schweiz des BAFU 2016 definiert im Anhang 4 die Begriffe "Ru- del", "Wolfspaar" und "transienter Einzelwolf" (Beilage Nr. 28 DMRU; Beilage Act. 10 der Beschwerdeführer;): Als Rudel gilt eine über mindestens 12 Monate (ein biologisches Jahr) stabile Wolfsgruppe von mindestens drei Tieren, davon mindestens ein Weibchen, welche gemeinsam ein Gebiet/Revier besetzen. Ein Rudel ist eine soziale und letztlich reproduzierende Einheit, die gemeinsam Nahrung beschafft und ein Revier markiert. Jahre ohne Reproduktion sind möglich. Der erläuternde Bericht des BAFU zur Änderung der Jagdverordnung vom 1. Juli 2015 hält betreffend die Regulierung von Wolfsbeständen fest, dass Art. 4bis JSV nur in Regi- onen zur Anwendung kommen darf, in denen Wölfe Rudel bilden und sich im laufenden Jahr auch fortpflanzen. Weiter führt der Bericht zu Art. 9bis JSV unter dem Titel „Definition eines Einzelabschusses“ aus, dass nach wie vor der Einzelabschuss zur Anwendung kommen würde, wenn sich selbständige Einzelwölfe bloss kurzfristig vergesellschaften sollten, ohne ein Rudel zu bilden. Der Bericht der KORA vom 11. September 2018 zur Entwicklung der Situation des Wol- fes im Mittelwallis 2015-2018 (Beilage Act. 4 der Beschwerdeführer) führt aus, dass im Mai 2016 die Wölfe F14 und M59 das Augstbord-Rudel gegründet hätten, es seien vier Junge genetisch nachgewiesen (F22, F23, F24 und M72). Die Augstbord-Wölfe hätten ihr Gebiet offensichtlich nach Westen ausgedehnt, da sie ab Oktober 2017 auch im Ge- biet D _____/A _____ festgestellt worden seien. Die drei im Gebiet nachge- wiesenen Tiere M59, F23 und F24 würden gemäss dem Konzept Wolf Schweiz weiterhin als Rudel gelten. Es sei zudem möglich, dass der Wolf M73 Teil des Rudels geworden sei.

E. 7.3

Die Staatskanzlei hat in ihrer Medienmitteilung vom 2. Oktober 2017 bestätigt, dass die kantonale Dienststelle für Jagd, Fischerei und Wildtiere (DJFW) von der Präsenz eines Wolfsrudels in der Region zwischen dem A _____ und dem D _____

- 19 - ausgeht. In der Medienmitteilung vom 12. März 2019 zum Wolfsmonitoring 2018 infor- miert die Staatskanzlei, dass von November 2018 bis Februar 2019 in der Region K _____ - L _____ - N _____ mehrfach eine Gruppe von drei bis vier Wöl- fen festgestellt worden sei (Beilage Act. 19 des BAFU). Die Gruppe stelle gemäss der

Definition des Konzepts Wolf Schweiz ein Rudel dar. Es sei davon auszugehen, dass das Rudel mindestens aus den Individuen M59, M73 und F24 bestehe.

E. 7.4

Die Ansicht des DMRU und des Staatsrats, dass die Präsenz eines im Vorjahr nachgewiesenen Rudels im folgenden Jahr mittels DNA-Analyse erneut nachgewiesen sein muss, um die Definition eines Rudels zu erfüllen, ist nicht nachvollziehbar. Ein lückenloser genetischer Nachweis jedes im betroffenen Gebiet lebenden Wolfs kann nie garantiert werden; die Beschwerde führenden Parteien bringen mit Recht vor, dass nicht jede DNA-Probe ausgewertet werden kann (Urteil des Kantonsgerichts A1 17 90/91 vom 5. Januar 2018 E. 4.3). Ist im Vorjahr die Präsenz eines Rudels nachgewiesen worden, muss im Zweifelsfall auch im folgenden Jahr davon ausgegangen werden, dass ein Rudel besteht, auch wenn der genetische Nachweis nicht erbracht werden kann.

E. 8

Aufgrund des Gesagten werden die Verwaltungsgerichtsbeschwerden gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Staatsrates vom 15. Juli 2019 wird aufgehoben. Bei diesem Verfahrensausgang gelten die beiden Beschwerde führenden Parteien als obsiegend, mit den entsprechenden Folgen für die Tragung der Kosten und für die Zurechnung einer Parteientschädigung.

E. 8.1

Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können diese ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Den Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt, als Parteien oder Vorinstanzen in einem Verfahren auftreten, werden in der Regel keine Kosten auferlegt (Art. 89 Abs. 4 VVRG). Es bestehen keine Gründe, vorliegend von dieser Regel abzuweichen; es werden keine Gerichtskosten erhoben.

E. 8.2

Die Gewährung einer Parteientschädigung erfolgt nach Art. 91 Abs. 1 VVRG. Sie wird im Dispositiv beziffert und der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt, soweit sie aus Billigkeitsgründen nicht der unterliegenden Partei auferlegt werden kann (Art. 91 Abs. 2 VVRG). Diese ist global festzusetzen und umfasst gemäss Art. 4 des Gesetzes betreffend

- 20 - behörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) die Entschädigung an die berechnete Partei sowie ihre Anwaltskosten (Art. 4 Abs. 1 GTar). Letztere sind in Anwendung der Art. 27 ff. GTar zu bestimmen. Die Parteientschädigung ist aufgrund des Schwierigkeitsgrades des Falles sowie des geschätzten Aufwandes festzusetzen. Den Beschwerdeführerinnen ist für die Verfahren vor dem Kantonsgericht und dem Staatsrat zu Lasten des Kantons eine Parteientschädigung von Fr. 2 200.-- zuzusprechen. Den Behörden oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen, welche obsiegen, darf in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 91 Abs. 3 VVRG). Es liegen keine Gründe vor, um von dieser Regel abzuweichen; dem Beschwerdeführer wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

- 21 - Demnach erkennt das Kantonsgericht:

1. Die Beschwerden werden gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Staatsrats wird aufgehoben. 2. Den Beschwerdeführerinnen wird eine Parteientschädigung von Fr. 200.-- zu Lasten des Kantons zugesprochen. 3. Es werden keine Gerichtskosten erhoben. 4. Das Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, dem Beschwerdeführer und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 14. April 2020

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