



Urteil vom 18. Januar 2023

Besetzung

Richter Alexander Mistic (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

Parteien

Kanton Graubünden,
handelnd durch das Departement für Infrastruktur,
Energie und Mobilität Graubünden (DIEM),
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Umwelt BAFU,
Vorinstanz.

Gegenstand

Regulierung des Beverin-Wolfsrudels.

Sachverhalt:**A.**

Am 23. August 2021 ersuchte der Kanton Graubünden das Bundesamt für Umwelt BAFU um Zustimmung zur Regulierung des Beverin-Wolfsrudels mit dem weiblichen Elterntier F37 und dem männlichen Elterntier M92, dem Alphetier bzw. Leitwolf des Rudels (nachfolgend: Elterntier M92). Das Streifgebiet des Rudels erstreckt sich um den Piz Beverin zwischen dem Vorderrheintal im Norden und dem Rheinwald im Süden sowie dem Domleschg bzw. dem Schams im Osten und dem Valsertal im Westen. Das Gesuch des Kantons richtete sich darauf, drei Jungtiere und das Elterntier M92 zu erlegen. Das Elterntier M92 war Gegenstand zahlreicher Medienberichte.

B.

Mit Verfügung vom 27. Oktober 2021 stimmte das BAFU der Regulierung des Beverin-Rudels insoweit zu, als es den Abschuss von drei Jungtieren erlaubte (Dispositiv Ziff. 1). Die Voraussetzungen dafür seien erfüllt. Insbesondere habe sich das Rudel mit sieben im Jahr 2021 geborenen Welpen erfolgreich fortgepflanzt und es habe im Juli und August 2021 einen grossen Schaden bewirkt, indem es 18 an den Schaden anrechenbare Schafe erlegt habe. Der erforderliche Schwellenwert von zehn Nutztierriissen innert vier Monaten sei damit überschritten.

Hingegen lehnte es das BAFU ab, das Elterntier M92 ebenfalls zum Abschuss freizugeben (Dispositiv Ziff. 2). Zur Begründung führte es an, es fehle an ausreichenden Beweisen, d.h. an genetischen Nachweisen dafür, dass das Elterntier M92 in besonders schadenstiftender Weise an den Nutztierriissen des Rudels in den Jahren 2020 und 2021 beteiligt gewesen sei.

C.

Mit Eingabe vom 25. November 2021 erhob der Kanton Graubünden (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde mit dem Begehren, es sei die Verfügung des BAFU vom 27. Oktober 2021 insoweit aufzuheben, als sie die Zustimmung zum Abschuss des Elterntiers M92 verweigere, und es sei diese unter Auflagen zu erteilen. Im Kern rügt der Beschwerdeführer, dass die Vorinstanz zu hohe Anforderungen an den Beweis des schadenstiftenden Verhaltens eines Elterntiers stelle, die in der Praxis nicht umsetzbar seien und den Abschuss ungerechtfertigt erschweren würden.

D.

Die kantonale Wildhut erlegte im Zeitraum bis zum 8. Dezember 2021 drei Jungtiere des Beverin-Rudels.

E.

Mit Vernehmlassung vom 24. Januar 2022 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. In formeller Hinsicht führt sie aus, dass kein aktuelles Interesse an der Beschwerde mehr bestehe. Mit dem bewilligten Abschuss der drei Jungtiere sei die maximal zulässige Anzahl der zum Abschuss freigegebenen Wölfe des Rudels für das Jahr 2021 erreicht. Es dürfe gemäss der Jagdverordnung kein weiterer Wolf mehr erlegt werden. Dennoch könne auf die Beschwerde eingetreten werden, da es um grundlegende Fragen des Vollzugs der Bundesjagdgesetzgebung gehe.

F.

Mit Replik vom 25. Februar 2022 beantragt der Beschwerdeführer in angepassten Rechtsbegehren, dass auf die Beschwerde einzutreten und über die Grundsatzfragen des Entscheids vom 27. Oktober 2021, insbesondere über die Anforderungen an den Nachweis eines besonders schadenstiftenden Elterntiers, gerichtlich zu entscheiden sei. Zwar sei das Rechtsschutzinteresse an der Beschwerde aufgrund des ausgeschöpften Abschusskontingents weggefallen. Im Streit stünden aber Fragen, die erstmals zu prüfen seien und sich jederzeit wieder stellen könnten. Es bestehe in dieser Hinsicht offensichtlich Klärungsbedarf.

G.

Die Vorinstanz hält mit Duplik vom 7. April 2022 an ihren Begehren fest.

H.

H.a Am 18. Juli 2022 reichte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz ein weiteres Gesuch um Regulierung des Beverin-Rudels ein. In diesem Zeitpunkt bestand das Rudel aus den genannten Elterntieren und mindestens vier Jungtieren aus dem Vorjahr. Die Zahl der im Jahr 2022 geborenen Welpen konnte nicht genau bestimmt werden.

H.b Mit Entscheid vom 22. Juli 2022 stimmte die Vorinstanz zu, das Rudel durch Entnahme zweier Jungtiere oder eines Jungtiers und des Elterntiers M92 zu regulieren. Das Elterntier M92 sei wiederholt an Angriffen auf Esel und Kälber beteiligt gewesen und habe am 9. und 13. Juli 2022 am Riss zweier adulter Mutterkühe mitgewirkt. Am 1. August 2022 wurden zwei Jungtiere des Beverin-Rudels erlegt.

H.c Am 28. August 2022 beobachtete ein Jäger, dass das Rudel sieben Wolfswelpen umfasste. Daraufhin ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz darum, die Zustimmung vom 22. Juli 2022 anzupassen und drei statt zuvor zwei Wölfe des Rudels zum Abschuss freizugeben.

H.d Die Vorinstanz stimmte am 28. Oktober 2022 zu, dem Rudel ein weiteres Jungtier oder das Elterntier M92 zu entnehmen. Als Bedingung setzte sie unter anderem fest, dass der Abschuss des Elterntiers M92 zwischen dem 1. November 2022 und dem 31. Dezember 2022 durchzuführen sei.

H.e Mit Mitteilung vom 10. November 2022 gab der Beschwerdeführer bekannt, dass es der kantonale Wildhut in der Nacht vom 8. auf den 9. November 2022 gelungen sei, einen adulten Wolfsrüden des Beverin-Rudels zu erlegen. Ob es sich tatsächlich um das Elterntier M92 handle, bleibe abzuklären. Das Tier werde am Institut für Fisch- und Wildtiergesundheit der Universität Bern pathologisch untersucht und am Biologielabor der Universität Lausanne genetisch identifiziert (Mitteilung zugänglich unter www.gr.ch > News > Mitteilungen, besucht am 6. Januar 2023).

I.

Mit Eingabe vom 14. November 2022 hielt der Beschwerdeführer auf Nachfrage des Instruktionsrichters an seiner Beschwerde gegen die Verfügung vom 27. Oktober 2021 fest.

J.

Am 7. Dezember 2022 teilte der Beschwerdeführer öffentlich mit, dass der erlegte Wolfsrüde genetisch als das Elterntier M92 identifiziert worden sei.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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

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

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

1.3.1 Das schutzwürdige Interesse besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn Beschwerdeführende mit ihrem Anliegen obsiegen und ihre tatsächliche oder rechtliche Situation dadurch unmittelbar beeinflusst werden kann. Erforderlich ist ein aktuelles Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Das Rechtsschutzinteresse muss nicht nur bei Einreichen der Beschwerde, sondern auch im Zeitpunkt des Entscheids noch bestehen. Vom Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses ist indes abzusehen, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. zum Ganzen BGE 141 II 14 E. 4.4, BGE 137 I 23 E. 1.3.1, BGE 136 II 101 E. 1.1 [betreffend Abschussbewilligung]; Urteile des BVGer A-5636/2019 vom 11. September 2020 E. 1.3.1 und A-4263/2017 vom 27. August 2018 E. 1.2.3.1). Die Prüfung kann sich in diesem Fall auf diejenigen Streitfragen beschränken, die sich in Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit wieder stellen werden (BGE 147 I 478 E. 2.2, BGE 131 II 670 E. 1.2; Urteil des BVGer A-5591/2019 vom 29. Oktober 2020 E. 1.3.4). Die Rechtsmittelinstanz beurteilt – die zufälligen Modalitäten des obsolet gewordenen Falles ausser Acht lassend – die streitigen Grundsatzfragen, wobei sich der Klärungsbedarf aufgrund der individuellen, potentiell wiederholbaren Situation des Beschwerdeführers bestimmt (BGE 131 II 670 E. 1.2, Urteil des BGer 8C_596/2017 vom 1. März 2018 E. 5.3.3).

1.3.2 Die genannten Bedingungen sind im konkreten Fall erfüllt. Es ist zwar unstrittig, dass ein aktuelles Interesse an der Änderung des angefochtenen Entscheids, d.h. am Abschuss des bereits erlegten Elterntiers M92, nicht mehr besteht. Doch ist zu beachten, dass die dafür erforderliche Berechtigung bzw. Zustimmung des Bundes zeitlich begrenzt erteilt wird (vgl. auch Art. 4^{bis} Abs. 4 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988 [Jagdverordnung, JSV; SR 922.01]). Art. 4^{bis} Abs. 1^{bis} JSV sieht vor, dass ein Elterntier, das besonders schadenstiftend in Erscheinung tritt, lediglich in den Monaten November bis Januar erlegt werden kann. Die Bestimmung stellt sicher, dass der Eingriff in die Familienstruktur des Rudels in diejenige Zeitperiode fällt, in

der er die geringsten Auswirkungen hat. Sie soll verhindern, dass von den Elterntieren noch abhängige Wolfswelpen verwaisten und gewährleisten, dass die Elterntiere in der neuen Fortpflanzungszeit (ab Februar) geschützt sind (Erläuternder Bericht zur Änderung der Jagdverordnung vom 30. Juni 2021 [nachfolgend: Erläuternder Bericht JSV 2021], S. 6, zugänglich unter www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 30.06.2021, abgerufen am 6. Januar 2023]). Zudem knüpfen die geltenden Voraussetzungen zur Regulierung (Art. 4^{bis} Abs. 1 ff. JSV) teilweise an Ereignisse des im Verfügungszeitpunkt laufenden Jahres, z.B. die Fortpflanzung des Rudels bzw. die Zahl der geborenen Welpen im Jahr der Bewilligung, an (Art. 4^{bis} Abs. 1 JSV). Entscheide des Bundes über die Zustimmung zur Regulierung ergehen deshalb, wie die angefochtene Verfügung vom 27. Oktober 2021, in der Regel in den Herbstmonaten. Ablehnende Verfügungen betreffend Abschuss eines Elterntiers könnten – aufgrund der Dauer des Verfahrens – kaum je rechtzeitig vom Bundesverwaltungsgericht (und vom Bundesgericht) rechtskräftig überprüft, korrigiert und der allenfalls erlaubte Abschuss in der zulässigen Zeitperiode umgesetzt werden, ohne dass im folgenden Sommer weitere Schäden an Nutztieren durch das Elterntier entstehen. Vorinstanz und Beschwerdeführer sind sich zudem darin einig, dass die Frage, welche Anforderungen an den Beweis eines besonders schadenstiftendes Elterntiers zu stellen sind, unter vergleichbaren Umständen im nächsten Alpsommer erneut aufkommen kann und ein erhebliches öffentliches Interesse an deren Klärung besteht. Es rechtfertigt sich, auf das Erfordernis des aktuellen Interesses zu verzichten und die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers anzuerkennen (vgl. grundlegend zu dessen Legitimation als Gemeinwesen bereits das Urteil des BVGer A-4634/2021 vom 24. Februar 2022 E. 1.3).

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

2.

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

2.1 Nachdem ab dem Jahr 1995 einzelne Wölfe aus Italien und Frankreich eingewandert sind, hat der Wolfsbestand in der Schweiz in den letzten Jahren stetig zugenommen. Wuchs er bis zum Ende des Jahres 2021 auf rund 150 Wölfe und 15 Rudel an, schätzt die Vorinstanz, dass aktuell bereits

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

2.2 Das geltende Jagdgesetz des Bundes bezweckt einerseits, die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere zu erhalten (Art. 1 Abs. 1 Bst. a JSG), andererseits aber auch, die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass zu begrenzen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c JSG). Der Wolf gehört zu den von der Jagdgesetzgebung geschützten Tierarten (Art. 2 Bst. b i.V.m. Art. 5 und Art. 7 Abs. 1 JSG). Weist eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand auf und entsteht dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung, so können die Kantone Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen (Art. 12 Abs. 4 JSG; vgl. hierzu bereits das Urteil A-4634/2021 vom 24. Februar 2022 E. 3.1 ff.).

Wölfe eines Rudels dürfen reguliert werden, wenn sich das betroffene Rudel im Jahr, in dem die Regulierung bewilligt wird, erfolgreich fortgepflanzt hat. Die Regulierung erfolgt grundsätzlich über den Abschuss von Jungtieren. Es darf höchstens eine Anzahl Wölfe erlegt werden, welche die Hälfte der im betreffenden Jahr geborenen Jungtiere nicht übersteigt (Art. 4^{bis} Abs. 1 JSV). Ausnahmsweise kann im Rahmen dieser Regulierung auch ein Elterntier, das besonders schadenstiftend in Erscheinung tritt, in den Monaten November bis Januar erlegt werden (Art. 4^{bis} Abs. 1^{bis} Satz 1 JSV). Mit dem Abschuss eines besonders schadenstiftenden Elterntiers

soll verhindert werden, dass es sein problematisches Verhalten an seine Jungtiere weitergibt (vgl. Erläuternder Bericht JSV 2021, S. 6). Ein Elterntier gilt insbesondere dann als besonders schadenstiftend, wenn es über mehrere Jahre jeweils mindestens zwei Drittel des Schadens im Sinne von Art. 4^{bis} Abs. 2 JSV verursacht hat (Art. 4^{bis} Abs. 1^{bis} Satz 2 JSV). Der Schaden besteht darin, dass im Streifgebiet eines Wolfsrudels innerhalb von vier Monaten mindestens zehn Nutztiere (z.B. Schafe) oder zwei Nutztiere der Rinder- und Pferdegattung getötet worden sind (Art. 4^{bis} Abs. 2 i.V.m. Art. 9^{bis} Abs. 3 JSV; zur Bestimmung des Schadens auch Art. 9^{bis} Abs. 4 JSV). Die Wölfe sind soweit möglich nahe von Siedlungen oder Nutztierherden zu erlegen (Art. 4^{bis} Abs. 1^{ter} JSV) mit dem Ziel, dass die verbleibenden Wölfe des Rudels die Nähe zum Menschen oder den Ort des Abschusses als gefährlich wahrnehmen und künftig meiden (Erläuternder Bericht JSV 2021, S. 6).

3.

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

3.1

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

3.1.2 Der Beschwerdeführer rügt im Wesentlichen, die Vorinstanz habe ihren Entscheid einzig mit dem Fehlen genetischer Nachweise begründet. Auf die weiteren Argumente und wesentlichen Tatsachen im Regulierungsgesuch sei sie nicht eingegangen. Damit habe sie den Anspruch auf recht-

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

3.2

3.2.1 Zur Umsetzbarkeit des DNA-Nachweises gibt der Beschwerdeführer zu bedenken, dass die Chance, diesen für einen einzelnen Wolf als Individualresultat zu erbringen, sehr gering sei. Entscheidend sei, ob sich eine ausreichende Menge qualitativ ausreichender Wolfs-DNA sicherstellen lasse. Die dafür relevanten Faktoren könne die kantonale Vollzugsbehörde in der Praxis nicht beeinflussen. Für den Nachweis würden in möglichst unblutigen Bisswunden der gerissenen Tiere Speichelproben genommen. Andere Probentypen wie Kot, Urin oder Haare des Wolfs seien bei Nutzierrissen in der Regel nicht auffindbar. Laut den Erläuterungen des mit der Auswertung von Proben befassten Laboratoire de Biologie de la Conservation (LBC) der Universität Lausanne sei die Analyse der Speichelproben aufgrund der geringen Menge und Qualität des genetischen Materials technisch ausserordentlich anspruchsvoll. Ein hoher Anteil der Proben ergebe keine korrekt interpretierbaren Resultate. Nach Angaben der Stiftung KORA, Raubtierökologie und Wildtiermanagement, könne nur in 24% der Proben ein Wolf individuell bestimmt werden. Wie die Vorinstanz, KORA und das LBC in der gemeinsam verfassten Kurzanleitung zur Probenentnahme festhielten, müsse die Speichelprobe innert 24 Stunden nach dem Biss genommen werden (Beschwerde-Beilage 19). In der Praxis vergingen jedoch in Sömmerungsgebieten mehrere Stunden oder Tage zwischen Wolfsangriff und Probeentnahme. Je nach Witterung, insbesondere im

Sommer, degeneriere vorhandene DNA rasch. Gerissene Tierkadaver könnten zudem durch aasfressende Vögel oder Füchse angefressen und kontaminiert werden. Problematisch sei auch, dass Herdenschutzhunde die Kadaver berühren und anfressen würden. DNA-Proben ergäben daher in geschützten Herden häufig das Ergebnis «Hund». Insgesamt sei es vom Zufall abhängig, ob nach dem Rissereignis eine rasche Entnahme von Speichelproben mit genügendem Material möglich sei. Hinzu komme, dass der Kanton Graubünden aufgrund der Auswertungs- und Laborkapazitäten des LBC nur eine beschränkte und ungenügende Anzahl Proben auswerten lassen könne.

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

3.3

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

3.3.2 Die Parteien haben ein Recht darauf, ihre Beweismittel vorzulegen und prüfen zu lassen. Die gesetzlich vorgesehenen Beweismittel werden in Art. 12 Bst. a–e VwVG angeführt. Ausdrücklich erwähnt sind Urkunden, Auskünfte der Parteien, Auskünfte oder Zeugnisse von Drittpersonen, Augenschein und Gutachten von Sachverständigen. Die Aufzählung gilt jedoch als nicht abschliessend und ein Sachumstand kann auch mit anderen Beweismitteln bewiesen werden (BVG 2019 VII/5 E. 6.2), soweit der Gesetzgeber ein solches nicht bewusst als unzulässig ausgeschlossen hat (zum Ganzen MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.117 und Rz. 3.124; AUER/BINDER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Art. 12 Rz. 20 m.H.).

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

3.4 Die Vorinstanz hat sich in der angefochtenen Verfügung darauf festgelegt, einzig genetische DNA-Nachweise des Elterntiers an erlegten Nutztieren als Beweis für besonders schadenstiftende Elterntiere als ausreichend zu betrachten. Andere Beweismittel hat sie dadurch – im Widerspruch zum Grundsatz der freien Beweiswürdigung – von vornherein und in grundsätzlicher Weise ausgeschlossen und die dem Beschwerdeführer gesetzlich offenstehenden Beweismöglichkeiten eingeengt. Mit weiteren Sachverhaltsvorbringen des Beschwerdeführers – z.B. dem im Gesuch beschriebenen «typischen» Rissbild gemäss Feststellungen der Wildhut – hat sie sich in der Folge nicht auseinandergesetzt. Damit hat die Vorinstanz

seine Vorbringen lediglich im Hinblick auf eine bestimmte Art des Beweises gewürdigt und die Prüfung des Gesuchs bzw. der eingereichten Schadensliste auf bestimmte Tatsachen (DNA-Spuren des Elterntiers an Nutztieren) reduziert. Die geltend gemachten Schwierigkeiten bei der Entnahme geeigneten Probenmaterials liess sie ebenfalls unberücksichtigt. Dem Beschwerdeführer ist daher zuzustimmen, dass sie den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat.

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

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

3.7

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

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

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

3.7.4 Im konkreten Fall kann offenbleiben, ob eine Heilung der Gehörsverletzung möglich oder eine Rückweisung an die sachnähere Fachbehörde angezeigt gewesen wäre, als ein aktuelles Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers am Verfahrensausgang bestand. Nachdem das Elterntier

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

4.

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

5.

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

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

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Dispositiv-Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung vom 27. Oktober 2021 wird aufgehoben. Es wird festgestellt, dass sie im Sinne der Erwägungen Bundesrecht verletzt.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und das Generalsekretariat UVEK.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Alexander Misic

Thomas Ritter

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; vorab per E-Mail)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben; vorab per E-Mail)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde; vorab per E-Mail)