



Urteil vom 17. Juni 2024

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Alexander Mistic,
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Richterin Christine Ackermann,
Richter Stephan Metzger,
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

Parteien

1. **Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz**,
Dornacherstrasse 192, 4018 Basel,
2. **WWF Schweiz**,
Hohlstrasse 110, 8020 Zürich 1,
3. **Schweizer Vogelschutz SVS**,
Wiedingstrasse 78, Postfach, 8036 Zürich,
alle vertreten durch
Dr. iur. Gregori Werder, Rechtsanwalt,
Werder Viganò AG,
Bahnhofstrasse 64, 8001 Zürich,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Département de la sécurité, des institutions et du sport,
Service de la chasse, de la pêche et de la faune,
Rue Traversière 3, Case postale 478, 1951 Sion,
Beschwerdegegner,

Bundesamt für Umwelt BAFU,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Forstwesen, Jagd und Fischerei;
proaktive Regulierung von Wolfsrudeln im Kanton Wallis;
Verfügung vom 27. November 2023.

Sachverhalt:**A.**

Der Kanton Wallis stellte mit Schreiben vom 15. November 2023 beim Bundesamt für Umwelt BAFU ein Gesuch um Zustimmung zur Regulierung des Wolfsbestandes im Kanton und informierte das Bundesamt über die vorgesehenen Massnahmen, die unter anderem die Entfernung der Rudel Nanz, Fou-Isérables und Val d'Illiez-Les Hauts-Forts betreffen. Der Begriff «Regulierung» bezeichnet die geplante Verringerung des Bestandes einer geschützten Tierart durch Abschüsse auf ein gesellschaftlich tragbares Niveau unter gleichzeitiger Beachtung der Artenschutzziele (vgl. BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht - Besondere Regelungsbereiche, 2. Aufl. 2021, N 1588; MICHAEL BÜTLER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Besonderer Teil: JSG/BGF [nachfolgend: Kommentar JSG], N 72).

B.

Mit Verfügung vom 27. November 2023 stimmte das BAFU unter anderem der vom Kanton Wallis ersuchten Entfernung der Wolfsrudel Nanz (mindestens 5 Wölfe), Le Fou-Isérables (mindestens 4 Wölfe) und Les Hauts-Forts (mindestens 3 Wölfe) befristet bis am 31. Januar 2024 unter folgenden Voraussetzungen zu:

- Abschüsse dürfen nicht in Gebieten erfolgen, in denen Individuen mehrerer Rudel beobachtet werden (Überlappung der Streifgebiete), ausser wenn beide Rudel entfernt werden sollen.
- Alle Ergänzungen oder Änderungen zum Antrag vom 15. November 2023 (Abschussperimeter, Anzahl beobachteter Wölfe, Änderung der Abschussquote) müssen beim BAFU beantragt werden.
- Jeder erlegte Wolf muss gemäss den Anweisungen des BAFU autopsiert und die entsprechenden Informationen an das BAFU weitergeleitet werden.
- Der Kanton informiert das BAFU bis am 28. Februar 2024 über das Ergebnis der Bestandsregulierung einschliesslich der Informationen zu den erlegten Wölfen.
- Der Kanton Wallis hebt die Verfügungen vom 11. September 2023 zur reaktiven Regulierung auf.

C.

Das Departement für Sicherheit, Institutionen und Sport Wallis erteilte mit drei separaten Verfügungen vom 28. November 2023 die Genehmigung zur Entfernung der Rudel Nanz, Fou-Isérables und Les Hauts-Forts und eröffnete das jeweilige Verfügungsdispositiv am 1. Dezember 2023 im Amtsblatt des Kantons.

D.

Mit Eingabe vom 11. Dezember 2023 erhoben Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz, WWF Schweiz und Schweizer Vogelschutz SVS (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen) Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und beantragten die teilweise Aufhebung der Verfügung des BAFU (nachfolgend: Vorinstanz) vom 27. November 2023, soweit damit bewilligt würden:

- 1a) Die vollständige Entnahme des Rudels Les Hauts-Forts;
- 1b) die vollständige Entnahme des Rudels Fou-Isérables;
- 1c) die vollständige Entnahme des Rudels Nanz.

E.

Dem Antrag der Vorinstanz vom 15. Dezember 2023, der Beschwerde gegen die Verfügung vom 27. November 2023 betreffend proaktive Regulierung von Wolfsrudeln im Kanton Wallis die aufschiebende Wirkung zu entziehen, schloss sich das Departement für Sicherheit, Institutionen und Sport Wallis (nachfolgend: Beschwerdegegner) mit Stellungnahme vom 20. Dezember 2023 vollumfänglich an. Die Beschwerdeführerinnen beantragten gleichentags die Abweisung des Antrags der Vorinstanz. Der Instruktionsrichter wies den Antrag um Entzug der aufschiebenden Wirkung mit Zwischenverfügung vom 3. Januar 2024 ab.

F.

Mit Vernehmlassung vom 29. Dezember 2023 beantragte die Vorinstanz, auf die Beschwerde vom 11. Dezember 2023 sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen.

G.

Mit Beschwerdeantwort vom 2. Januar 2024 beantragte der Beschwerdegegner unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerinnen, auf deren Beschwerde wegen Unzulässigkeit nicht einzutreten, subsidiär sei sie in dem Umfang, in dem sie zulässig sei, zurückzuweisen bzw. nicht darauf einzutreten.

H.

Mit Replik vom 23. Februar 2024 hielten die Beschwerdeführerinnen unverändert an ihren Rechtsbegehren fest.

I.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) von Vorinstanzen nach Art. 33 VGG, sofern keine Ausnahmen nach Art. 32 VGG vorliegen.

Das BAFU ist als Dienststelle der Verwaltung eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Art. 33 Bst. d VGG). Es liegen keine Ausnahmen nach Art. 32 VGG vor. Verfügungen der Vorinstanz, die sie in Anwendung des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) und dessen Ausführungsbestimmungen erlassen hat, gelten als anfechtbar.

Bevor auf das strittige Anfechtungsobjekt eingegangen wird (E. 3 ff.), sind kurz die Voraussetzungen für die Beschwerdeberechtigung und das aktuelle Rechtsschutzinteresse zu prüfen (E. 2).

2.

2.1 Art. 48 Abs. 2 VwVG sieht ein spezialgesetzliches Beschwerderecht vor. Bei den Beschwerdeführerinnen handelt es sich unbestrittenermassen um Organisationen, denen von Gesetzes wegen gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden die Beschwerdeberechtigung zusteht (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. b, Abs. 2 und Abs. 3 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]).

Laut Rechtsprechung steht ferner das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 NHG nur offen, wenn die angefochtene Verfügung die Erfüllung von

Bundesaufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betrifft. Voraussetzung hierfür ist, dass sich der angefochtene Verwaltungsakt auf hinreichend detailliertes, direkt anwendbares Bundesrecht stützt und ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz besteht (vgl. BGE 144 II 218 E. 3; 139 II 271 E. 3 und E. 9.3; WAGNER PFEIFER, a.a.O., N 973; PETER KELLER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG [nachfolgend: Kommentar NHG], 2. Aufl. 2019, Art. 12 N 5). Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Zustimmung der Vorinstanz zur Bestandsregulierung von Wölfen im Kanton Wallis. Der angefochtene Verwaltungsakt erging in Anwendung des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel. Das unter anderem gestützt auf Art. 78 Abs. 4 BV erlassene JSG bezweckt, vom Aussterben bedrohte Tierarten zu schützen (Art. 1 Abs. 1 Bst. b JSG). Damit ist die Erfüllung einer Bundesaufgabe betroffen, die zu einer Beeinträchtigung der Schutzziele des Art. 1 Bst. d NHG führen könnte (Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt sowie ihrer biologischen Vielfalt).

2.2 Die Sachurteilsvoraussetzung des schutzwürdigen Interesses, das in Form eines Berührtseins in eigenen Rechten und Pflichten vorliegen muss, wird durch die gesetzlich eingeräumte Beschwerdebefugnis nach Art. 12 NHG ersetzt (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.2 f. m.w.H.). Einzig vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses kann grundsätzlich nicht abgesehen werden. Dieses muss im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung und im Zeitpunkt der Urteilsfällung vorliegen. Ausnahmsweise kann auch nach Wegfall des aktuellen Rechtsschutzinteresses auf eine Beschwerde eingetreten werden, wenn sich die darin aufgeworfenen Rechtsfragen jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige gerichtliche Prüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. BGE 136 II 101 E. 1.1 [Abschuss von Graureihern]; Urteile des BVGer A-4634/2021 vom 24. Februar 2022 [Bestandsregulierung des Stagias-Wolfsrudels] E. 1.3.1 f.; A-5142/2021 vom 18. Januar 2023 [Regulierung des Beverin-Wolfsrudels] E. 1.3.1 f.; A-4912/2022 vom 10. Oktober 2023 [Regulierung des Wolfsrudels Val d'Hérens] E. 1.1; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023 [nachfolgend: Praxiskommentar], Art. 48 N 38; ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG Kommentar, 2. Aufl. 2019 [nachfolgend: VwVG Kommentar], Art. 48 N 28; THEO LORETAN, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 2004, Art. 55 N 13 f.).

Die Bestandsregulierungen wurden bis zum 31. Januar 2024 genehmigt. Aufgrund des Zeitablaufs besteht kein aktuelles Rechtsschutzinteresse mehr an der beantragten Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Die strittige Rechtsfrage, ob sich die Zustimmungsverfügung der Vorinstanz als Anfechtungsobjekt für die Erhebung der Verbandsbeschwerde eignet, könnte sich aber jedes Jahr unter ähnlichen Umständen wieder stellen und würde andernfalls keine rechtliche Klärung finden. Unter diesem Gesichtspunkt ist ausnahmsweise auf die Aktualität des Rechtsschutzinteresses als Sachurteilsvoraussetzung zu verzichten.

3.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob sich die Verfügung der Vorinstanz als Anfechtungsobjekt zur Erhebung der Verbandsbeschwerde eignet.

3.1 Die Beschwerdeführerinnen bringen im Wesentlichen vor, bei der Verbandsbeschwerde gehe es nicht darum, ob sie als zur Beschwerdeführung berechnete Organisationen wie Private von der Anordnung betroffen sein könnten. Vielmehr sei entscheidend, ob die Anordnung Schutzinteressen im Sinne von Art. 1 NHG beeinträchtigen könne. Dies sei hier der Fall, da ohne vorherige Zustimmung keine Wölfe geschossen werden dürften. Die Zustimmung sei für den Abschuss zwingend, d.h. eine *conditio sine qua non* für das Töten von Wölfen im Rahmen der Regulierung. Dem Kanton komme mit Bezug auf die Ausgestaltung seiner Verfügung praktisch keine Entscheidungsfreiheit zu, mit Ausnahme der irrelevanten Frage, wer die Abschüsse vornehmen könne. Entscheidende Instanz sei demnach das BAFU und nicht der Kanton. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssten Anordnungen, die Schutzinteressen des NHG beeinträchtigen könnten, in einer Verfügung ergehen, und mit Verbandsbeschwerde anfechtbar sein. Massgeblich dafür sei allein der materielle Gehalt der Anordnung, wie das Bundesgericht in einem analogen Fall zum Abschuss von geschützten Vögeln bezüglich einer angeblich nur behördenintern wirkenden Anweisung festgehalten habe (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.3.5 unter Bezugnahme auf die Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 [AK, SR 0.814.07, in Kraft seit dem 1. Juni 2014]). Des Weiteren sei hervorzuheben, dass die Vorinstanz nur eine sehr oberflächliche Prüfung des offensichtlich ungenügenden Zustimmungsgesuchs vorgenommen habe und die Prüfungs- sowie vor allem auch die Begründungspflicht in schwerwiegender Weise verletzt habe. Sie habe es verpasst, den Kanton Wallis zur Verbesserung des offensichtlich mangelhaften Zustimmungsgesuchs aufzufordern. In Anbetracht dessen sei die Frage erlaubt, ob sie überhaupt eine Prüfung vorgenommen habe.

3.2 Demgegenüber führt die Vorinstanz aus, ihre Zustimmungsverfügung könne nur durch den Kanton als direkten Adressaten angefochten werden, nicht jedoch durch die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen. Mit ihrer Zustimmung habe sie zwar einen gewissen Vollzugsbeitrag zur Regulierung geleistet. Die Bestandsregulierung werde aber durch den Kanton verfügt, dem der Vollzug des Jagdgesetzes obliege. Ihre Zustimmung könne keine Regulierung bewirken, sondern sei lediglich Voraussetzung dafür, dass der Kanton seinen Vollzugsaufgaben nachkommen könne. Dabei komme es regelmässig zu Auflagen, unter welchen Voraussetzungen eine Regulierung angeordnet werden könne. Deshalb sei der jeweilige Kanton, sollte er mit den Auflagen oder der grundsätzlichen Verweigerung der Zustimmung nicht einverstanden sein, auch berechtigt, dagegen Beschwerde zu erheben. Auf beschwerdeberechtigte Dritte entfalte die Zustimmung damit jedoch keine direkte Wirkung. Da die Regulierung erst mittels Verfügung durch den Kanton rechtswirksam angeordnet werden könne, seien die Umweltschutzorganisationen auf den Rechtsweg vor den kantonalen Instanzen mit Weiterzugsmöglichkeiten an das Bundesgericht zu verweisen. Denn würde man anerkennen, dass die Umweltschutzorganisationen die Zustimmungen des BAFU direkt anfechten könnten, würde das BAFU bei der Regulierung faktisch zur Hauptvollzugsbehörde. Dies würde Art. 25 Abs. 1 JSG und auch dem Willen des Gesetzgebers widersprechen, der beim Vollzug von Art. 7a Abs. 1 und Abs. 2 JSG die Kantone in der Verantwortung sehe. Den Umweltschutzorganisationen würden keine Rechtsnachteile erwachsen, wenn sie auf den Rechtsweg auf kantonaler Ebene verwiesen würden. Sie hätten dabei eine umfassende Kompetenz, ihre Rechte wahrzunehmen, und sämtliche Rügen gegen die Regulierungsbewilligung vorzubringen. Auch könne mit der Anfechtung der kantonalen Verfügung zusätzlich überprüft werden, ob die Kantone die Auflagen erfüllt hätten. Die Möglichkeit der Beschwerdeführerinnen, die kantonale Regulierungsbewilligung anzufechten, genüge den Anforderungen der im Übrigen nicht direkt anwendbaren Bestimmung der Aarhus-Konvention vollumfänglich. Der Fall sei auch anders zu beurteilen als das erwähnte Urteil des Bundesgerichts (BGE 141 II 233), bei dem lediglich ein Verfügungsakt vorgelegen sei, weshalb in diesem Fall den Umweltschutzorganisationen konsequenterweise eine Möglichkeit gegeben werden musste, die Anordnung anzufechten.

3.3 Der Beschwerdegegner bringt unter anderem vor, Stellungnahmen und Vorbescheide hätten grundsätzlich keine direkten rechtlichen Auswirkungen auf die Situation Dritter und stellten daher an sich keine Verfügungen dar. Sie würden als verwaltungsinterne Handlungen gelten und könnten

ohne Anhörung der betroffenen Person erlassen werden. Es bestehe ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung, die Gegenstand der Vorankündigung gewesen sei. Die Stellungnahme des BAFU, die für die Dienststellen der Verwaltung – in diesem Fall der kantonalen Verwaltung – bestimmt sei, diene der zuständigen Behörde als Referenz und als Arbeitsinstrument. Sie erlange nicht die Bedeutung einer Zusicherung an einen Bürger, da der Kanton ungeachtet der Zustimmung des BAFU immer noch frei darüber entscheiden könne, ob er die Abschüsse anordne oder nicht. Die Zustimmung des BAFU sei somit als notwendige Voraussetzung für einen Entscheid des Kantons im Rahmen des verwaltungsinternen Koordinationsprozesses zu betrachten. Sie sei von Natur aus ein einfacher Vorbescheid der Aufsichtsbehörde an die Vollzugsbehörde und könne nicht Gegenstand einer Beschwerde sein, ausser durch den Kanton selbst als Adressaten.

Im Übrigen unterscheide der Bundesrat in der Jagdverordnung zwischen einer «vorherigen Zustimmung» und einer «Verfügung» (Art. 4b Abs. 1 JSV). Es scheine also keine gesetzliche Grundlage zu geben, die dem BAFU die Kompetenz einräume, Verwaltungsentscheide zur Regulierung des Wolfs zu erlassen. Auf den ersten Blick könnte daher die vorherige Zustimmung eine Vorankündigung sein, die für die kantonale Entscheidungsfindung notwendig sei. Würde man die Zustimmung als Entscheidung betrachten, würde dies darauf hinauslaufen, den Kantonen jegliche Entscheidungsbefugnis zu entziehen. Die Kantone seien aber allein für die Entscheidung über eine Regulierung zuständig. Daher hätten die Beschwerdeführerinnen gegen die vom Kanton erlassenen Verfügungen Beschwerde einzulegen. Nach Beschwerdeeinreichung werde die Frage der Begründetheit des Vorbescheids der Aufsichtsbehörde von der zuständigen (kantonalen) Beschwerdeinstanz geprüft. Diese verfüge dann über die Möglichkeit, das gesamte Verfahren und die Handlungen des Kantons zu überprüfen, einschliesslich der Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Abschüssen.

3.4 In der Replik bringen die Beschwerdeführerinnen vor, bei der Zustimmung handle es sich um ein gültiges Anfechtungsobjekt. Die Bewilligung einer Bundesbehörde an eine kantonale Behörde sei als Verfügung zu qualifizieren. Nach dem überwiegenden Teil der Lehre zur Rechtsnatur von sogenannten Genehmigungsakten gelte die Genehmigung einer Verfügung ebenfalls als Verfügung. Bei der Zustimmung handle es sich um einen Genehmigungsakt als Voraussetzung dafür, dass die Kantone über die Regulierung von Wolfsrudeln eine Verfügung erlassen könnten.

Die Ansicht des Beschwerdegegners, dass es sich bei der Zustimmungsverfügung um eine Stellungnahme bzw. einen Vorbescheid handle, sei unzutreffend. Es sei davon auszugehen, dass der Beschwerdegegner die Zustimmung als «avis» bzw. «préavis» qualifiziert habe, was mit «amtlicher Bericht» oder «Vernehmlassung» zu übersetzen sei. Dabei handle es sich lediglich um Koordinationsinstrumente, während die Zustimmung der Vorinstanz eine Genehmigung darstelle, die mit Auflagen verbunden sei und darüber hinaus von den Kantonen mittels Beschwerde angefochten werden könne.

Im Weiteren sei die von der Vorinstanz aufgeworfene Frage, ob die Zustimmung auf Dritte eine direkte Wirkung entfalten könne, nicht von Belang. Dies könne im Kontext der ideellen Verbandsbeschwerde auch nicht verlangt werden, da die berechtigten Organisationen ein Beschwerderecht erhalten würden, auch wenn sie nicht direkt betroffen seien. Wie das Bundesgericht festgehalten habe, sei die rechtliche Qualifikation einer behördlichen Anordnung nicht davon abhängig, ob sie sich an Private oder eine nachgeordnete Verwaltungseinheit richte, weil sich die Aussenwirkungen weder von ihrer Art noch von ihrem Ausmass her unterscheiden würden (BGE 141 II 233 E. 4.1.2). Folglich sei auch die Frage der Drittwirkung mit Blick auf die Zulässigkeit der Verbandsbeschwerde nicht relevant. Vor diesem Hintergrund seien auch die Lehrmeinungen zu würdigen, wonach positive Genehmigungsentscheide mangels Rechtsschutzinteresses nur gemeinsam mit der genehmigten Verfügung anfechtbar seien. Für die klassische Dreieckskonstellation (Genehmigungsbehörde – Verfügungsbehörde – Verfügungsadressatin) sei dies zwar überzeugend, da die Verfügungsbehörde und die Verfügungsadressatin keinen Anlass bzw. kein Rechtsschutzinteresse daran hätten, sich gegen einen positiven Genehmigungsakt zur Wehr zu setzen. Den Eigenheiten des ideellen Verbandsbeschwerderechts werde diese Auffassung aber nicht gerecht, da hier kein Rechtsschutzinteresse vorausgesetzt werde. Der Argumentation der Vorinstanz fehle es damit am zentralen Anknüpfungspunkt. Es sei gerade Sinn und Zweck des ideellen Verbandsbeschwerderechts, den beschwerdeberechtigten Organisationen eine Beschwerdemöglichkeit zwecks Wahrung öffentlicher Interessen im Falle von positiven Genehmigungsentscheiden einzuräumen. Wenn überhaupt, hätten sie kein Interesse daran, negative Genehmigungsentscheide mit Beschwerde anzufechten. Entscheidend sei, ob die Anfechtung im öffentlichen Interesse erfolge. Dies sei vorliegend der Fall. Die Zustimmungsverfügung wirke sich negativ auf die Schutzziele des NHG aus. Die Vorinstanz etabliere eine Praxis, die sich über die konkreten kantonalen Gesuche hinaus auf die gesamte Schweiz auswirke. Es

gehe letzten Endes um die Anwendung von Bundesrecht, auch wenn dieses durch Kantone vollzogen werde. Es sei sachlogisch, dass dieser Vollzug durch ein Gericht des Bundes überprüfbar sei, damit ein bundesweit einheitlicher Vollzug garantiert werde. Daher würden auch die Argumente nicht verfangen, wonach sie (die Beschwerdeführerinnen) sich gegen die kantonalen Abschussverfügungen zur Wehr setzen könnten. Es fehle ihnen aus den genannten Gründen nicht am rechtlich geschützten Interesse, bereits den Genehmigungsentscheid anzufechten, denn ein solches setze das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 NHG auch nicht voraus.

4.

4.1

4.1.1 Der Gesetzgeber hat den Umgang mit den geschützten Arten im JSG geregelt. Der Zweckartikel des JSG nennt den Schutz der bedrohten Tierarten gleichberechtigt neben den anderen Zwecken (vgl. Art. 1 Abs. 1). Das Gesetz zielt einerseits darauf ab, die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere zu erhalten (Bst. a) sowie bedrohte Tierarten zu schützen (Bst. b), andererseits aber auch, die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass zu begrenzen (Bst. c) sowie eine angemessene Nutzung der Wildbestände durch die Jagd zu gewährleisten (Bst. d).

4.1.2 Wölfe sind als in der Schweiz wildlebende Raubtiere vom Geltungsbereich des JSG erfasst (Art. 2 Bst. b JSG). Der Wolf zählt zu den geschützten, nicht jagdbaren Tierarten (Art. 5 und Art. 7 Abs. 1 JSG). Nur in Ausnahmefällen können Eingriffe vorgenommen werden (vgl. Art. 7a und Art. 12 Abs. 4^{bis} JSG).

4.1.3 Die Kantone vollziehen das JSG unter der Aufsicht des Bundes und erteilen alle Bewilligungen, für die nicht eine Bundesbehörde zuständig ist (vgl. Art. 25 JSG; BÜTLER, Kommentar JSG, N 14). Für den Artenschutz besteht eine umfassende Zuständigkeit des Bundes (Art. 78 Abs. 4 BV). Da der Bund nach dem Konzept des JSG für die geschützten Arten verantwortlich ist, dürfen die Bestände geschützter Tiere nur mit seiner vorherigen Zustimmung reduziert werden (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vom 27. April 1983, BBI 1983 1212). Zahlreiche Aufgaben setzen den gemeinsamen Vollzug durch Bund und Kantone bzw. die Mitwirkung beider

Gemeinwesen voraus. Eine qualifizierte Form der Mitwirkung ist die Zustimmung des Bundes zu Verfügungen der Kantone für befristete Regulierungen geschützter Arten (vgl. BÜTLER, Kommentar JSG, N 14–16, zu Art. 7 ff. JSG). Der Vollzug der verfügten Bestandsregulierung von Wölfen soll laut Materialien zur letzten JSG-Revision analog zur Regulierung des Steinbocks durch die kantonale Wildhut erfolgen (vgl. Parlamentarische Initiative 21.502, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 23. Juni 2022, BBI 2022 1925, S. 6).

Der Bund kann den Kantonen im Bereich des Artenschutzes auch Bundesaufgaben übertragen, wobei dann eine föderalistische Kompetenzausscheidung auf Gesetzesstufe stattfindet. In der Volksabstimmung vom 27. September 2020 wurde aber jene Revision des JSG abgelehnt, die für eine Bestandsregulierung von Wölfen anstelle der Zustimmung die blosser Anhörung des BAFU vorgesehen hätte (vgl. BBI 2017 6097, 6105, 6128). Nach Art. 12 Abs. 2 JSG besteht aber zum Beispiel eine grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone für die Anordnung von Einzelmassnahmen gegen geschützte Tiere, die erheblichen Schaden anrichten. Der Bundesrat kann wiederum geschützte Tierarten bezeichnen, bei denen das Bundesamt solche Einzelmassnahmen nach Art. 12 Abs. 2 anordnet (vgl. Art. 12 Abs. 2^{bis} JSG). Daher liegt nach Art. 10 Abs. 5 JSV die Kompetenz für Einzelmassnahmen gegen Biber, Fischotter oder Adler beim BAFU auf Antrag eines Kantons. Weil der Wolf vom Bundesrat in diesem Artikel nicht als Tierart aufgeführt wurde, liegt die Zuständigkeit für Einzelmassnahmen beim Kanton.

4.1.4 Art. 7a JSG lautet:

(1) Die Kantone können mit vorheriger Zustimmung [französische Sprachfassung: «assentiment»; italienische Sprachfassung: «consenso»] des Bundesamtes eine Bestandsregulierung vorsehen für:

(a) (...);

(b) Wölfe im Zeitraum vom 1. September bis zum 31. Januar.

(2) Solche Regulierungen dürfen den Bestand der Population nicht gefährden und müssen erforderlich sein, um:

(a) (...);

(b) das Eintreten eines Schadens oder einer Gefährdung von Menschen zu verhindern, sofern dies durch zumutbare Schutzmassnahmen nicht erreicht werden kann;

(c) (...).

4.1.5 Nach Art. 4b JSV können die Kantone «mittels Verfügung und nach vorheriger Zustimmung des BAFU Wölfe von Rudeln nach Art. 7a Abs. 1 Bst. b Jagdgesetz regulieren» (Abs. 1). Hierzu müssen sie die Zustimmung des BAFU beantragen (Abs. 2), das über die Erteilung der Zustimmung zu entscheiden hat (Abs. 8). Die Regulierung von Wolfsrudeln ist abhängig vom Wolfsbestand in den Regionen (Abs. 3). In Anhang 3 der Verordnung geht der Bundesrat von 12 Rudeln verteilt auf fünf Regionen aus, denen flächenmässig Schwellenwerte von 2 bis 3 Wolfsrudeln zugeordnet werden (vgl. Anhang 3 zur JSV, eingefügt durch Ziff. II der Verordnung vom 1. November 2023, in Kraft vom 1. Dezember 2023 bis zum 31. Januar 2025 [AS 2023 662]). Nach Art. 4b Abs. 2 JSV müssen die Gesuche detaillierte Angaben enthalten, welche die Entwicklung des Wolfsbestands (Bst. a), die Begründung, inwiefern die Regulierung erforderlich ist (Bst. b) sowie Angaben zum Ergebnis der interkantonalen Koordination (Bst. c) betreffen.

4.2

4.2.1 Verwaltungsakte müssen unter Umständen durch eine übergeordnete Behörde genehmigt werden. Kann eine Behörde einen Verwaltungsakt nicht in eigener Verantwortung erlassen, wird von sogenannten Mitwirkungsakten gesprochen. Die Genehmigung wird dann als Bestandteil eines mehrstufigen Verwaltungsaktes gesehen. Jener bleibt aber ein Akt der erlassenden Instanz und wird nicht von der Genehmigungsbehörde erlassen. Als Adressat des Genehmigungsaktes gilt die erlassende Instanz. Sie entscheidet über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des genehmigten Aktes bzw. kann auf dessen Inkraftsetzung auch verzichten (vgl. TOBIAS JAAG, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, 1985, S. 224 und 228; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, 1998, § 38 N 114).

4.2.2 Die Rechtsnatur von Genehmigungsakten bestimmt sich nach dem jeweiligen Genehmigungsobjekt. Es wird zwischen Erlassen, die für ihre Rechtsverbindlichkeit der Genehmigung bedürfen, und Einzelakten unterschieden. Statuiert das Bundesrecht für den Vollzug durch die Kantone, dass sie beim Erlass von Verfügungen die Genehmigung einer Bundesbehörde einzuholen haben, gilt die Genehmigung der Verfügung ebenfalls als Verfügung und vervollständigt das Verwaltungsverfahren sowie das daraus resultierende Verwaltungsrechtsverhältnis. Einer Genehmigung im vertikalen Aufsichtsverhältnis kommt ebenfalls Verfügungscharakter zu (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechts-

pflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N 884; MARKUS MÜLLER, VwVG Kommentar, Art. 5 N 54 f. und N. 89; ATTILIO GADOLA, Der Genehmigungsentscheid als Anfechtungsobjekt in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege, in: AJP 1993, S. 294; JAAG, a.a.O., S. 228).

4.2.3 Positive Genehmigungsakte können zusammen mit der genehmigten Verfügung angefochten werden, negative Genehmigungsakte losgelöst von der genehmigten Verfügung, jedoch nur im für die Genehmigungsbehörde geltenden Instanzenzug (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 884; MÜLLER, VwVG Kommentar, Art. 5 N 54 f.; GADOLA, a.a.O., S. 294; JAAG, a.a.O., S. 224 ff.). Verschmelzen genehmigender und genehmigter Entscheidung zu einem einzigen Anfechtungsobjekt, ist der (positive) Genehmigungsakt unter Umständen nicht als separates Anfechtungsobjekt aufzufassen. In der Lehre wird davon ausgegangen, dass dies dann der Fall ist, wenn *kein spezifisches Rechtsschutzbedürfnis* geschaffen wird bzw. wenn in derselben Sache *der Rechtsweg nicht mehrfach geöffnet* werden soll (Vermeidung von Doppelspurigkeiten). Ist beispielsweise eine kantonale Verfügung von einer Bundesbehörde genehmigt worden, so hat die Anfechtung bei der kantonalen, übergeordneten Instanz zu erfolgen (MÜLLER, VwVG Kommentar, Art. 5 N 55; GADOLA, a.a.O., S. 294; BOSSHART/BERTSCHI, in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, §19 N 29; MERKER, VRPG, § 138 N 114; JAAG, a.a.O., S. 230 und 234 f.).

4.3 Erzeugt ein Verwaltungsakt normative Bindungen zwischen einem Verwaltungsträger einerseits und weiteren Verwaltungsträgern andererseits, wird die *verwaltungsexterne* Rechtslage gestaltet und liegt damit ein verbindlicher *Aussen(rechts)akt* vor (vgl. PIERRE TSCHANNEN, Systeme des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2008, N 116 f. und N 186; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022 § 27 N 635; a. A. MERKER, VRPG, § 38 N 114, der die Genehmigung als Verwaltungsinternum qualifiziert, das nicht als Anfechtungsobjekt taugt, da Genehmigungsentscheide keine Rechte und Pflichten im Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern begründen können; zum Sonderfall der Genehmigung von Plänen vgl. MÜLLER, VwVG Kommentar, Art. 5 N. 58).

4.4

4.4.1 Das Verbandsbeschwerderecht nach NHG eröffnet keinen neuen Rechtsweg, sondern dehnt lediglich die Legitimation zur Ergreifung eines bestehenden Rechtsmittels auf bestimmte ideelle Organisationen aus (vgl.

ALAIN GRIFFEL, Das Verbandsbeschwerderecht im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen, Umweltrecht in der Praxis URP 2006 S. 102).

4.4.2 Verfügungen entfalten Rechtswirkungen und unterliegen der Beschwerde (vgl. Art. 44 VwVG; Art. 12 NHG, vgl. E. 2). Verstösst eine Verfügung gegen eine generell-abstrakte Norm, ist die Verfügung rechtsfehlerhaft, aber nicht rechtsunwirksam. Sie gilt – abgesehen von Fällen der Nichtigkeit – als bloss anfechtbar. Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht. Jede andere Fehlerhaftigkeit kann nach dem Eintreten der formellen Rechtskraft einer Verfügung nur noch nach den eingeschränkten Regeln des Widerrufs durch eine spätere Änderung behoben werden (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 31 N 832 f., 836 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1282 f.).

4.4.3 Im Interesse der Rechtssicherheit und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten benennt der Gesetzgeber, welche Beschwerden gegen Verfügungen unzulässig sind (vgl. etwa Art. 32 Abs. 2 VGG oder Art. 12a NHG [«unzulässige Beschwerde gegen den Entscheid über die Gewährung eines Bundesbeitrags»]). Teilweise nimmt der Gesetzgeber auch den Nachvollzug jener Rechtsprechung vor, die zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten entwickelt wurde (vgl. Art. 12c Abs. 3 NHG [Ausschluss der akzessorischen Anfechtung von Nutzungsplänen mit Verfügungscharakter]; BGer 1C_821/2013, 1C_825/2013 vom 30. März 2015 E. 3.3 m. H.; ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht in a Nutshell, 3. Aufl. 2023, § 8 Verbandsbeschwerderecht, S. 76; KELLER, Kommentar NHG, Art. 12c N 15 f.).

5.

5.1 Der Gesetzgeber hat keine Vorschriften erlassen, die eine parallele Anfechtung der Zustimmungsverfügung des BAFU (vor Bundesverwaltungsgericht) und der kantonalen Abschlussverfügungen (vor kantonalen Verwaltungsbeschwerdeinstanzen) ausschliessen würden. Die von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachte doppelte Anfechtbarkeit von Bestandsregulierungen ist daher gestützt auf dogmatische Überlegungen zu überprüfen (vgl. E. 4.4.3).

5.2 Die Zustimmung der Vorinstanz ist als Genehmigung zu qualifizieren (vgl. E. 4.2.1). Das Bundesgericht ging bereits in Bezug auf den Abschluss von Graureihern in BGE 136 II 101 E. 5.1 ohne Weiteres davon aus, dass der Gesetzesbegriff «assentiment» die gleiche Bedeutung hat wie der

Begriff «autorisation». Daher sind die Gesetzesbegriffe «Zustimmung» bzw. «consenso» in der deutschen und italienischen Sprachfassung des JSG ebenfalls als «Genehmigung» bzw. «autorizzazione» zu verstehen. Nachdem die Kantone den Wolfsbestand mittels Verfügung regulieren (E. 4.1.5), ist die Handlungsform der Zustimmung ebenfalls eine Verfügung (E. 4.2.2). Da die Vorinstanz in ihrer Verfügung über Genehmigungsanträge eines anderen Gemeinwesens entscheidet, wird von ihr zwar die verwaltungsexterne Rechtslage gestaltet und es liegt ein Aussenrechtsakt vor (E. 4.3). Die Zustimmung ist aber nur ein Teil jenes Verfahrens, das erst mit Erlass der kantonalen Abschussverfügungen als Bestandsregulierung im Sinne des Gesetzes gilt (E. 4.1.4 f.). Adressat der Genehmigung ist der Beschwerdegegner als zuständige kantonale Stelle; die Bestandsregulierung wird durch den Erlass seiner Abschussverfügungen in Kraft gesetzt (E. 4.2.1).

5.3 Art. 7a JSG enthält daher eine Zuständigkeitsordnung im Verwaltungsverfahren. Die Zuständigkeit des Bundesamtes ist auf die Erteilung oder Verweigerung der Zustimmung beschränkt. Danach geht die Zuständigkeit für den Entscheid über die Bestandsregulierung auf den Beschwerdegegner als kantonale Instanz über, sofern er die Zustimmungsverfügung nicht vor Bundesverwaltungsgericht anfecht (vgl. E. 4.2.3). Die Vorinstanz hält in der Vernehmlassung schlüssig fest, dass der Kanton auch selbst eine materielle Beurteilung nach Art. 7a Abs. 1 und Abs. 2 JSG vornehmen muss, wenn er mit Verfügung «die Wölfe von Rudeln nach Art. 7a Abs. 1 Bst. b JSG regulieren» möchte (vgl. Wortlaut des Art. 4b Abs. 1 JSV; E. 4.1.5). Für das Bundesverwaltungsgericht legt der Umkehrschluss zur nicht in Kraft getretenen Vorgängerbestimmung des Art. 7a JSG nahe, dass der Gesetzgeber Eingriffe nur dann zulassen wollte, wenn Bund *und* Kanton in materieller Hinsicht übereinstimmend zum Ergebnis gelangen, dass Regulierungen im Sinne von Art. 7a JSG rechtskonform möglich sind; andernfalls hätte er die blossе Anhörung einer der Behörden vorgesehen (vgl. E. 4.1.3 zweiter Absatz).

5.4 Es ist das Recht des Kantons, über die Inkraftsetzung der Bestandsregulierung durch die Genehmigung von Abschüssen zu entscheiden (vgl. E. 5.3). Folglich ist auch der Kanton zuständig, bereits wirksame Bestandsregulierungen wieder aufzuheben, und nicht die Vorinstanz. Sie kann nach Inkraftsetzung der Bestandsregulierung ihre Genehmigung auch nicht widerrufen, ohne in die Zuständigkeit der Kantone einzugreifen. Es ist daher von einer beschränkten Geltungsdauer der Zustimmungsverfügung sowie von der Rechtsunwirksamkeit des Genehmigungsaktes nach Erlass der

genehmigten Verfügungen auszugehen, welche die Zustimmung absorbiert haben (in diesem Sinne auch BGE 143 II 1 E. 5.3 zum damals unzulässigen Widerruf der Zustimmung, nachdem die dadurch genehmigte Niederlassungsbewilligung bereits erteilt war). Die Aufhebung einer in Kraft gesetzten Bestandsregulierung fällt daher in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Instanzen.

5.5 Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass eine Bestandsregulierung im Sinne des Gesetzes nur durch eine kantonale Verfügung angeordnet oder widerrufen werden kann. Dies gilt auch für Auflagen, die in die Zukunft wirken sollen. Die Zustimmungsverfügung entfaltet keine dauerhafte Wirkung, sondern endet mit Erlass der kantonalen Verfügungen. Das Aufgehen der Zustimmung in der kantonalen Verfügung schliesst jede Anfechtbarkeit oder Widerrufssituation für die Zustimmungsverfügung aus.

5.6 Der Beschwerdegegner hat die Zustimmungsverfügung nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten, sondern die Regulierungsverfügungen erlassen. Ab diesem Zeitpunkt handelt es sich um ein als Bestandsregulierung wirksames Verwaltungsrechtsverhältnis im Sinne von Art. 7a JSG, für dessen Überprüfung kantonale Instanzen zuständig sind (E. 5.2 f.).

Aus der Rechtsnatur des mehrstufigen Verwaltungsaktes folgt, dass sich die über die Verbandsbeschwerde vermittelten Kontrollrechte der Beschwerdeführerinnen nur auf die kantonalen Abschlussverfügungen beziehen können. Die Zustimmung hat aufgrund der Zuständigkeitsordnung des Art. 7a JSG begrenzt Geltung und kann ungeachtet ihrer materiellrechtlichen Richtigkeit nach dem Erlass der kantonalen Abschlussverfügungen nicht mehr geändert werden (E. 4.4.2 und E. 5.4). Dies dient der Vermeidung von Doppelspurigkeiten. Der Gesetzgeber hat sich zur parallelen Anfechtbarkeit nicht geäußert. Es besteht keine gesetzliche Koordinationspflicht zwischen den kantonalen Verwaltungsbeschwerdeinstanzen und dem Bundesverwaltungsgericht. Würde man bei dieser Rechtslage von einer überlappenden Geltung der bundesbehördlichen Zustimmungsverfügung und der kantonalen Regulierungsverfügungen ausgehen, wäre bei strittigen Bestandsregulierungen das einheitliche Rechtsmittelverfahren nicht mehr gewährleistet. Das Bundesverwaltungsgericht könnte praktisch jeden kantonalen Entscheid über eine Regulierung überstimmen und es wäre fraglich, ob die zuständigen Gerichte noch verfahrensabschliessend entscheiden könnten. Dies ginge zulasten der Rechtssicherheit und der Praktikabilität im Verwaltungsverfahren, in dem die Behörden saisonal über

Bestandsregulierungen entscheiden können müssen. Aus diesen Gründen ist davon auszugehen, dass die Zustimmungsverfügung in den kantonalen Verfügungen aufgeht und der Rechtsweg nicht mehrfach zu öffnen ist.

5.7 Demgegenüber berufen sich die Beschwerdeführerinnen darauf, dass sie kein spezifisches Rechtsschutzbedürfnis nachzuweisen hätten. Es entspreche gerade dem Sinn der ideellen Verbandsbeschwerde, positive Genehmigungsakte wie die Zustimmungsverfügung mit entsprechenden Auswirkungen auf die Umwelt anzufechten.

5.7.1 Vom Aufgehen des Genehmigungsaktes in der genehmigten Verfügung und damit von einem fehlenden separaten Anfechtungsobjekt ist dann auszugehen, wenn *kein spezifisches Rechtsschutzbedürfnis* besteht bzw. wenn *Doppelspurigkeiten* vermieden werden müssen (vgl. E. 4.2.3). Letzteres ist der Fall, wenn für Rechtsschutzbedürftige eine weitere Überprüfungsmöglichkeit besteht (vgl. E. 4.4.3).

5.7.2 Wie die Beschwerdeführerinnen vorbringen, haben sie kein schutzwürdiges Interesse im Sinne einer materiellen Beschwer nachzuweisen, weil dieses Erfordernis durch die spezialgesetzliche Ermächtigung des Art. 12 NHG ersetzt wird (vgl. E. 2 hiavor; BGE 141 II 233 E. 4.2.2 f.). Die Argumentation der Vorinstanz, nur der Kanton sei direkter Verfügungsadressat und es fehle an einer Wirkung ihres Genehmigungsaktes auf Dritte, ist nicht überzeugend, da die direkte Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen keine Voraussetzung für ihre Beschwerdeberechtigung ist.

Die Beschwerdeführerinnen übersehen aber, dass es hier nicht auf die gesetzlich eingeräumte Beschwerdebefugnis ankommt, die ihr spezifisches Rechtsschutzbedürfnis zu ersetzen vermag, weil sie für Bestandsregulierungen bereits über eine Überprüfungsmöglichkeit bei den kantonalen Verwaltungsbeschwerdeinstanzen verfügen. Aufgrund der parallelen Anfechtbarkeit ist auf die Vermeidung von Doppelspurigkeiten zu achten. Unter diesem Gesichtspunkt ist vom Aufgehen des Genehmigungsaktes in der genehmigten Verfügung auszugehen (vgl. 4.2.3, E. 5.4 und 5.6).

Die Vorinstanz und der Beschwerdegegner weisen denn auch zutreffend darauf hin, dass die Rechtskonformität der Bestandsregulierung nach Art. 7a JSG von den kantonalen Verwaltungsbeschwerdeinstanzen überprüft werden kann, weshalb die Beschwerdeführerinnen keinen Rechtsnachteil erleiden, wenn sie auf den Rechtsweg auf kantonaler Ebene verwiesen werden. Die kantonalen Verwaltungsgerichte haben schon bisher

trotz Vorliegens positiver bundesbehördlicher Genehmigungsakte überprüft, ob die Regulierungstatbestände des JSG tatsächlich erfüllt sind, und sind auch zu anderen Beurteilungen gelangt als zuvor das Bundesamt (vgl. etwa Urteile VGer/GR U 16 2 vom 6. Juni 2016 und VGer/SG B 2016/2 vom 20. Januar 2017 [Regulierungen des Calanda-Wolfsrudels]).

5.8 Zusammengefasst liegt keine Situation vor, in der das Bundesverwaltungsgericht einen positiven Genehmigungsakt der Vorinstanz aufheben könnte. Demnach ist auf die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerinnen nicht einzutreten.

6.

An diesem Ergebnis vermögen die übrigen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen nichts zu ändern.

6.1 Soweit sie in ihrer Beschwerdeschrift bemängeln, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht vertieft geprüft und die Zustimmungsverfügung nicht nachvollziehbar begründet, schadet dies dem Zustandekommen der Bestandsregulierung nicht. Selbst wenn eine positive Zustimmungsverfügung rechtsfehlerhaft gewesen sein sollte, ist sie bis zum Erlass der Abschlussverfügungen rechtswirksam (vgl. E. 4.4.2). Aufgrund des Aufgehens in den kantonalen Verfügungen verliert sie ihre Geltung. Wie die Vorinstanz und der Beschwerdegegner vorgebracht haben, können die Beschwerdeführerinnen gegen eine Bestandsregulierung im Sinne von Art. 7a JSG bei den kantonalen Verwaltungsbeschwerdeinstanzen Verbandsbeschwerde erheben.

6.2 Im Weiteren rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung der Rechtsweggarantie.

6.2.1 Art. 29a BV sieht vor, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten einen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Der Anwendungsbereich ist grundsätzlich bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit einer individuellen, schutzwürdigen Rechtsposition eröffnet. Das erforderliche Rechtsschutzinteresse in Form eines Berührtseins in eigenen Rechten und Pflichten wird für beschwerdeberechtigte gesamtschweizerische Organisationen des Natur- und Heimatschutzes durch die spezialgesetzlich eingeräumte Beschwerdelegitimation in Art. 12 NHG ersetzt (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.2 f. m.w.H.).

Laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht die Rechtsweggarantie allerdings nur im Rahmen der jeweiligen Prozessordnung und verbietet

insbesondere nicht, das Eintreten auf ein Rechtsmittel von den üblichen Sachurteilsvoraussetzungen abhängig zu machen (vgl. BGer 1C_663/2012 vom 9. Oktober 2013 E. 6.2 m.H.; kritisch dazu Teile der Lehre, die Sachurteilsvoraussetzungen analog zu Art. 36 BV als rechtfertigungsbedürftige Einschränkungen betrachten, vgl. BERNHARD WALDMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney, Basler Kommentar zur Bundesverfassung [BSK BV], 2015, Art. 29a N 11 m.w.H.; MERET REHMANN, Besondere Betroffenheit als Element der Beschwerdebefugnis im Umweltrecht, 2024, Kapitel V, N 53 f.).

6.2.2 Die Beschwerdeführerinnen gelten zwar als beschwerdeberechtigte Organisationen im Sinne von Art. 12 NHG (vgl. E. 2.2). Da aber die Sachurteilsvoraussetzungen den Anwendungsbereich von Art. 29a BV definieren und hier kein geeignetes Anfechtungsobjekt vorliegt, wird durch das Nichteintreten auf die Beschwerde die Rechtsweggarantie nicht verletzt.

6.3 An diesem Ergebnis vermag auch der Einbezug der Aarhus-Konvention nichts zu ändern.

6.3.1 Art. 9 Abs. 3 AK sieht vor, dass « [...] jede Vertragspartei [sicherstellt], dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie die festgelegten Kriterien ihres jeweiligen innerstaatlichen Rechts 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».

6.3.2 Art. 9 Abs. 3 AK richtet sich an die Vertragsstaaten und es ist aufgrund seiner Unbestimmtheit erheblich zu bezweifeln, dass er unmittelbar anwendbar («self-executing») sein könnte (vgl. BGE 126 I 240 E. 2b m. H.; Urteil des BVGer A-4114/2020 vom 22. Februar 2021 E. 14.3 m.w.H.). Die Bestimmung ist aber im Rahmen einer völkerrechtskonformen Auslegung der innerstaatlichen Prozessordnung zu berücksichtigen (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.3; 137 I 305 E. 3.2; BVGE 2016/9 E. 7.5 m.w.H.).

In Zusammenschau mit der Präambel bezweckt Art. 9 Abs. 3 AK, dass Umweltschutzorganisationen durch innerstaatliche Vorschriften Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen erhalten, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird.

Die Bestimmung verlangt, dass ein verwaltungsbehördlicher oder gerichtlicher Rechtsschutz gegen mögliche Verletzungen des innerstaatlichen

Umweltrechts bestehen muss (vgl. Art. 9 Abs. 3 AK). Die Voraussetzungen und Modalitäten richten sich nach innerstaatlichem Recht, so dass der Gestaltungsspielraum ausgesprochen weit ausfällt. Die AK ermöglicht es den Vertragsstaaten, ihre eigenen Formen des Rechtsschutzes beizubehalten. Im Ergebnis muss aber in Bezug auf die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften jedenfalls eine Möglichkeit zur Verbandsbeschwerde bestehen bzw. darf der innerstaatliche Rechtsschutz nicht so ausgestaltet sein, dass Verbandsbeschwerden praktisch nicht zulässig sind (vgl. EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Aarhus-Konvention, Handkommentar [nachfolgend: Kommentar AK], 2018, Art. 9 N 36-38; DANIELA THURNHERR, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts – Eine Spurensuche, URP 2017, S. 524, m.w.H).

Art. 9 Abs. 3 AK sieht den Rückgriff auf landesrechtliche Kriterien aber nur hinsichtlich jener Voraussetzungen vor, welche die Mitglieder der Öffentlichkeit zu erfüllen haben, um als ideelle Vereinigungen zu gelten (BGE 141 II 233 E. 4.3.3). Der eingeräumte Gestaltungsspielraum bezieht sich nicht auf das konventionsrechtliche Anfechtungsobjekt, nämlich die Handlungen oder Unterlassungen, die innerstaatliche umweltrechtliche Bestimmungen verletzen könnten (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.3.5).

6.3.3 Die Beschwerdeführerinnen bringen im Wesentlichen vor, die Zustimmung sei allein aufgrund ihres materiellen Gehalts als ein geeignetes Anfechtungsobjekt zu werten. Das Bundesgericht habe in einem analogen Fall zum Abschuss von Vögeln (BGE 141 II 233) festgestellt, dass auch interne Anordnungen zwischen Behörden Aussenwirkungen entfalten könnten. Die rechtliche Qualifikation einer behördlichen Anordnung, die den Abschuss von Tieren einer geschützten Art erlaube, könne nicht davon abhängen, ob sie sich an Private oder an eine nachgeordnete Verwaltungseinheit richte, da sich «[...] das konventionsrechtlich definierte Anfechtungsobjekt <actes et omissions> (Handlungen und Unterlassungen) nicht auf eine bestimmte umweltrechtsrelevante öffentlich-rechtliche Handlungsform gegenüber Privatpersonen beschränkt» (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.3.5).

6.3.4 In BGE 141 II 233 befasste sich das Bundesgericht mit der Frage, ob interne Verwaltungsakte (Abschussanordnungen des Berner Jagdinspektors betreffend Graureiher und Gänsesäger) geeignete Anfechtungsobjekte für die Erhebung der Verbandsbeschwerde sind, und legte den Verfügungsbegriff nach Art. 12 NHG im Lichte von Art. 9 Abs. 3 AK aus. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hatte die Verbandsbeschwerde

mangels Verfügungsqualität der behördeninternen Abschussanordnungen für nicht zulässig erachtet. Das Bundesgericht bejahte hingegen deren Eignung als Anfechtungsobjekte, da sich aus Art. 12 NHG die Verpflichtung ergibt, Vorkehren staatlicher Stellen, die ein Schutzziel im Sinne von Art. 1 NHG beeinträchtigen können, in Verfügungsform zu erlassen, um eine effektive Ausübung des Verbandsbeschwerderechts zu ermöglichen (a.a.O. E. 4.2.3). Damit wurde ein den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 AK genügender Rechtsschutz gewährleistet (a.a.O. E. 4.3).

Vorab ist festzuhalten, dass dem Urteil eine andere Ausgangslage zugrunde lag, denn es hatte nicht die hier relevante Frage der parallelen Anfechtbarkeit von bundesbehördlichen Genehmigungen und kantonalen Verfügungen betroffen. Vielmehr ging es darum, im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK überhaupt den Zugang zu einem Verfahren sicherzustellen, in dem die Rechtmässigkeit der intern angeordneten Abschüsse überprüft werden kann. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts wird im vorliegenden Fall der Zugang zu einem Rechtsmittelverfahren dadurch gewährleistet, dass gegen die kantonalen Regulierungsverfügungen Verbandsbeschwerde erhoben werden kann.

Bezüglich der strittigen Aussenwirkung der Zustimmung ist weiter festzustellen, dass mit «Aussenwirkung» das eigentliche Verwaltungshandeln, also ein Tun oder Unterlassen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK mit Auswirkungen auf die Umwelt gemeint ist. Es ist zunächst mit der Vorinstanz festzuhalten, dass die Beschwerdeführerinnen nicht ausführen, warum die Zustimmungsverfügung mit den Abschussanordnungen des Berner Jagdinspektors vergleichbar sein soll, erlässt doch im vorliegenden Fall der Kanton die Abschussverfügungen, die vollumfänglich anfechtbar sind, und nicht die Vorinstanz. Dabei ist den Beschwerdeführerinnen zwar zuzustimmen, dass der positive Genehmigungsakt eine Voraussetzung für den Erlass der Abschussverfügungen ist und die Vorinstanz mit einer Genehmigungsverweigerung die strittigen Auswirkungen auf die Umwelt hätte verhindern können. Es steht aber nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht im Widerspruch zu den Rechtsschutz-Tatbeständen der Aarhus-Konvention, wenn bei der innerstaatlichen Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen der erste Teil (die bundesbehördliche Genehmigung) noch keine Bestandsregulierung darstellt und als solche auch nicht anfechtbar ist, solange der zweite Teil der Entscheidung (die genehmigten Abschussverfügungen) einer materiellen Überprüfung nach Art. 7a JSG zugänglich ist (vgl. Kommentar AK, Art. 9 N 28, m.H.a. ACCC/C/2004/4 [Ungarn] Rn. 8 Bst. d, Rn. 13 und 20). Die Zustimmung ist lediglich ein Teil des

mehrstufigen Verwaltungsaktes, der erst durch die Abschlussverfügung erlassen wird und Auswirkungen auf die Umwelt entfaltet. Die strittigen Bestandsregulierungen können im Sinne von Handlungen, welche die innerstaatlichen umweltrechtlichen Bestimmungen verletzen könnten, bei den kantonalen Verwaltungsbeschwerdeinstanzen angefochten werden (vgl. Art. 9 Abs. 3 AK).

6.3.5 Die Möglichkeit zur Erhebung der Verbandsbeschwerde an kantonale Verwaltungsbeschwerdeinstanzen sowie eines allfälligen Weiterzugs an das Bundesgericht ist daher unter Art. 9 Abs. 3 AK als ausreichend zu betrachten.

7.

Zusammengefasst stellt die Zustimmungsverfügung der Vorinstanz kein taugliches Anfechtungsobjekt für die Erhebung der Verbandsbeschwerde dar. Die Zustimmung ist lediglich ein vorgelagerter Teil im Verwaltungsverfahren, das erst mit den kantonalen Regulierungsverfügungen als Bestandsregulierung im Sinne des Gesetzes gilt. Im Gegensatz zu den kantonalen Verfügungen hat die Zustimmung nicht den Charakter eines Entscheids mit länger andauernder Wirkung. Ihre begrenzte Geltungsdauer bzw. die Tatsache, dass sie von den Abschlussverfügungen absorbiert wird, schliesst jede Situation aus, in der sie nachträglich geändert werden könnte. Der Grund dafür liegt in der Zuständigkeit des Kantons für die Inkraftsetzung der Bestandsregulierungen und in der Vermeidung von Doppelpurigkeiten. Die Beschwerdeführerinnen können die Bundesrechtskonformität der Bestandsregulierung im Sinne von Art. 7a JSG von den kantonalen Verwaltungsbeschwerdeinstanzen überprüfen lassen. Insoweit liegt keine Verletzung der Rechtsweggarantie vor.

8.

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass kein geeignetes Anfechtungsobjekt vorliegt und damit die objektiven Voraussetzungen zur Erhebung der Verbandsbeschwerde vor Bundesverwaltungsgericht nicht erfüllt sind.

Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten.

9.

9.1 Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom

21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Keine Verfahrenskosten müssen Vorinstanzen bzw. Bundesbehörden und andere Behörden, die als Parteien auftreten, tragen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Bei der Kostenfestlegung ist im Weiteren dem öffentlichen Interesse an der Beschwerdeführung zur Durchsetzung des Umweltrechts im Sinne von Art. 9 Abs. 4 und Abs. 5 AK angemessene Rechnung zu tragen (vgl. BGer 2C_206/2019 vom 25. März 2021 E. 20).

Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführerinnen als in der Hauptsache unterliegend, während sie in der Zwischenverfügung obsiegten.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'000.– festgesetzt (vgl. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 VGKE) und sind als angemessen zu betrachten. Sie sind im Umfang von Fr. 2'500.– den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen. Der Betrag ist dem geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 500.– ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

9.2 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. VGKE). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

In Berücksichtigung des teilweisen Obsiegens bei der Zwischenverfügung rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführerinnen eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen. Da keine Kostennote vorliegt, ist sie aufgrund der Akten festzusetzen. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'000.– als angemessen. Sie ist dem Beschwerdegegner zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 3 VwVG).

Die Vorinstanz und der Beschwerdegegner haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE; Urteil des BVer A-5142/2021 vom 18. Januar 2023 E. 5.2 m.H.).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten werden den Beschwerdeführerinnen im Umfang von Fr. 2'500.– auferlegt und dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 500.– wird den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Der Beschwerdegegner hat den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerinnen, den Beschwerdegegner und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Anna Wildt

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).