A1 16 133
A1 16 136

URTEIL VOM 18. NOVEMBER 2016

Kantonsgericht Wallis
Öffentlichrechtliche Abteilung

Es wirken mit: Thomas Brunner, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Christophe Joris, Richter, sowie Vanessa Brigger, Gerichtsschreiberin,

in Sachen

X_____, und **Y**_____, vertreten durch M_____ und N_____

und

BUNDESAMT FÜR UMWELT BAFU, Abteilung Recht, vertreten durch Herrn O_____

gegen

STAATSRAT DES KANTONS WALLIS

(Jagd- und Fischereiwesen, Abschussbewilligung Wolf)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 13. April 2016.

Sachverhalt

A. Das Departement für Verkehr, Bau und Umwelt (DVBU) bewilligte am 31. August 2015 den Abschuss eines Wolfes in der Augstbordregion und im Turtmanntal. Das DVBU legte die Gültigkeit der Abschussbewilligung auf 60 Tage fest (solange ein Schadenpotenzial vorhanden sei) und entzog einer allfälligen Beschwerde gegen seinen Entscheid die aufschiebende Wirkung.

B. Am 8. September 2015 reichten A_____, X_____ und Y_____ Beschwerde gegen die Abschussbewilligung ein. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei superprovisorisch wieder herzustellen und die Abschussbewilligung vom 31. August 2015 sei aufzuheben. Überzeugende und in einer Interessenabwägung überwiegende Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung würden fehlen. Die rechtlichen Voraussetzungen für den Abschuss eines Wolfs seien nicht erfüllt: Da die zumutbaren Herdenschutzmassnahmen nicht umgesetzt seien, liege die nötige Anzahl Risse gemäss Art. 9bis Abs. 3 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988 (Jagdverordnung, JSV; SR 922.01) nicht vor.

C. Das Bundesamt für Umwelt BAFU reichte am 29. September 2015 ebenfalls Beschwerde gegen die Abschussbewilligung ein. Die Voraussetzungen für einen Abschuss seien nicht erfüllt, da nicht alle zumutbaren Herdenschutzmassnahmen getroffen worden seien; die Abschussbewilligung sei aufzuheben, eventualiter sei deren Bundesrechtswidrigkeit festzustellen.

D. Mit Entscheid vom 13. April 2016 (eröffnet am 19. April 2016) schrieb der Staatsrat die Beschwerden infolge Gegenstandslosigkeit ab, soweit er darauf eintrat. Die Beschwerdeführenden hätten kein aktuelles praktisches Interesse mehr an der Behandlung der Beschwerden, da innerhalb der 60-tägigen Frist kein Wolf geschossen wurde. Die durch das Bundesgericht aufgestellten Voraussetzungen für einen Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen Interesses seien vorliegend nicht erfüllt, da es sich nicht um Fragen handle, welche sich unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten: Die Situation auf den Alpen im Kanton Wallis stelle sich jedes Jahr etwas anders dar (Anzahl der Tiere resp. Herden) und auch die Umstände der Wolfspräsenz würden sich von Jahr zu Jahr unterscheiden; es könne nicht abgeschätzt werden, wo sich die in freier Wildbahn lebenden Wölfe aufhalten werden.

E. Dagegen erhoben X_____ und Y_____ (Beschwerdeführer 1) am 18. Mai 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts (Verfahren A1 16 133) und stellten folgende Rechtsbegehren:

> "1. Der Entscheid des Staatsrats vom 13. April 2016 betreffend die Abschussbewilligung für einen Wolf in der Augstbordregion und im Turtmanntal sei aufzuheben.
>
> 2. Die Beschwerde sei als Sprungbeschwerde im Sinne von Art. 73a Abs. 2 lit. a VVRG durch das Kantonsgericht materiell zu behandeln, eventualiter sei der Staatsrat anzuweisen, auf die Beschwerde des Beschwerdeführers einzutreten und diese materiell zu behandeln.
>
> 3. Es sei ein zweiter Schriftenwechsel durchzuführen.
>
> 4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates."

Die Beschwerdeführer 1 machten geltend, durch die Abschreibung des Verfahrens sei die Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]), der Anspruch auf ein faires Verfahren und effektiven Rechtsschutz (Art. 29 BV) sowie Art. 89 i.V.m. Art. 111 des Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) verletzt worden; der Staatsrat hätte auf ihre Beschwerde eintreten müssen. Das aktuelle Rechtsschutzinteresse sei zwar im Verlauf des Verfahrens weggefallen, da die angefochtene Abschussbewilligung nur 60 Tage gültig gewesen sei, doch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei auf dieses Erfordernis zu verzichten, wenn sich die aufgeworfenen rechtlichen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, diese Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung seien und ein hinreichendes öffentliches Interesse an deren Beantwortung bestehe und sie im Einzelfall kaum je rechtzeitig gerichtlich überprüft werden könnten. Vorliegend hätten die Beschwerdeführer 1 Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufgeworfen, nämlich was als zumutbare Schutzmassnahme im Sinne von Art. 9^{bis} Abs. 3 JSV zu qualifizieren sei (insbesondere wenn von der Herdenschutzrichtlinie des Bundesamtes für Umwelt BAFU abgewichen werde), ab welchem Zeitpunkt diese Schutzmassnahmen implementiert sein müssten, welche Konsequenzen bei fehlenden Schutzmassnahmen resultierten und unter welchen Voraussetzungen die Zustimmung des BAFU zum Abschuss erforderlich sei. Diese Fragen beträfen den im öffentlichen Interesse liegenden Schutz des Wolfes, weshalb auch ein öffentliches Interesse an der gerichtlichen Klärung dieser Fragen bestehe. Zudem hätten sie prozessrechtliche Fragen aufgeworfen, welche ebenfalls von grundsätzlicher Bedeutung seien. Konkret bezweifelten die Beschwerdeführer 1, dass es zulässig sei, einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen, wenn die Abschussbewilligung wegen Nutztierrissen auf ungeschützten Alpen ausgesprochen wurde und dass es zulässig sei, die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu verweigern, wenn die sachliche

Zuständigkeit der verfügenden Instanz in Frage gestellt werde und die von den Beschwerdeführern als zuständige angesehene Instanz nicht angehört wurde. Die Verweigerung der aufschiebenden Wirkung führe zum Entzug des wirksamen Rechtsschutzes, darin liege ein schwerwiegender Eingriff in verfahrensrechtliche Grundrechte, woraus sich das öffentliche Interesse an der Beantwortung der verfahrensrechtlichen Fragen ergebe. Abschussbewilligungen seien auf 60 Tage befristet, innerhalb dieser Frist könne nicht einmal ein Rechtsmittelentscheid der ersten Instanz erwirkt werden; würden Beschwerden gegen Abschussbewilligungen per se immer durch Fristablauf gegenstandslos, wie dies der Staatsrat vertrete, könnte die richtige Rechtsanwendung nie überprüft werden. Die Argumentation des Staatsrats, die aufgeworfenen Fragen könnten sich nicht jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen, da die Anzahl der Tiere oder Herden auf den Alpen sowie die Wolfspräsenz von Jahr zu Jahr variiere, sei unvollständig; es fehle die Erklärung, weshalb dies zur Beantwortung insbesondere der Frage nach den zumutbaren Herdenschutzmassnahmen und der Zuständigkeit von Bedeutung sei. Die Frage nach der Erhebung der effektiven Rudelsituation und damit die Frage nach der Zuständigkeit könnten sich jederzeit wieder stellen, da auch in Zukunft von einer Wolfspräsenz auszugehen sei. Und es würden sich unabhängig von der Anzahl der Tiere oder Herden auf den Alpen und unabhängig davon, wo genau sich freilebende Wölfe alleine oder als Rudel aufhalten, auch in Zukunft wieder die Grundsatzfragen stellen, in welcher Form und ab wann Herdenschutzmassnahmen umgesetzt werden müssten. Diese Fragen würden im Herdenschutzkonzept des Kantons Wallis nicht abschliessend erörtert und es habe bisher nicht geprüft werden können, ob dessen Inhalt den Anforderungen der Jagdgesetzgebung genüge. Die Fragen betreffend aufschiebende Wirkung würden sich ohnehin bei jeder neuen Abschussbewilligung wieder stellen und deren Klärung würde wesentlich zur Bewältigung künftiger Rechtsfälle beitragen.

Der Staatsrat sei mit Zwischenentscheid vom 16. September 2015 auf das Gesuch der Beschwerdeführer 1 um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nicht eingetreten, da die Beschwerdeführer noch keine genügend begründete Beschwerde i.S.v. Art. 51 Abs. 4 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) eingereicht hätten. Dieses Vorgehen sei überspitzt formalistisch: Eine Beschwerdeschrift habe gemäss Art. 48 VVRG eine gedrängte Darstellung des Sachverhalts und der Begründung unter Angabe der Beweismittel sowie die Begehren zu enthalten. Die Eingabe der Beschwerdeführer vom 1. September 2015 habe diese Anforderungen erfüllt; es sei ausgeführt worden, dass in der Region mehrere Wölfe (allenfalls mit Jungtieren) lebten, weshalb

für den Abschuss die Zustimmung des BAFU erforderlich gewesen wäre, und dass die zumutbaren Herdenschutzmassnahmen nicht umgesetzt worden seien und dadurch die für den Abschuss erforderlichen Risszahlen nicht vorlägen. Die Beschwerdeführer 1 hätten bereits am 15. September 2015 - innerhalb der noch laufenden Beschwerdefrist - eine vertiefte materielle Begründung nachgereicht und zugleich erneut die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beantragt. Der Staatsrat sei bis zum Verfall der Abschussbewilligung nicht auf diesen Antrag eingetreten, so dass der Abschuss jederzeit hätte ausgeführt werden können und das Ziel der Beschwerde - den Wolf vor der Tötung zu bewahren - nicht mehr hätte erreicht werden können. Dass der Antrag während der gesamten Dauer des Verfahrens unbehandelt blieb, erfülle den Tatbestand der Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung. Der Staatsrat wäre nach Art. 51 Abs. 3 VVRG und Art. 29a BV verpflichtet gewesen, innert angemessener Frist über den Antrag zu befinden, fraglos innert weniger Tage. Schliesslich habe der Staatsrat die Abweisung des Antrags der Beschwerdeführer 1, die Rechtswidrigkeit des Entzugs der aufschiebenden Wirkung festzustellen, nicht genügend begründet. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung stelle die Ausnahme dar, da er den Rechtsschutz durch die Schaffung von Fakten aushöhlen könne.

F. Am 20. Mai 2016 erhob das Bundesamt für Umwelt BAFU (Beschwerdeführer 2) ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts (Verfahren A1 16 136) und stellte folgende Rechtsbegehren:

> "1.1 Es sei der Entscheid des Staatsrates vom 13. April 2016 (CHE 260/15 und 281/15) aufzuheben.
>
> 1.2 Es sei festzustellen, dass die Verfügung des Departements für Verkehr, Bau und Umwelt vom 31. August 2015 betreffend die Abschussbewilligung für einen Wolf in der Augstbordregion und im Turtmanntal in Verletzung von Bundesrecht ergangen ist.
>
> 1.3 Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuentscheidung an den Staatsrat zurückzuweisen."

Der Beschwerdeführer 2 machte geltend, die beim Staatsrat angefochtene Abschussverfügung sei bundesrechtswidrig gewesen, da die meisten für den Abschuss berücksichtigten Schafrisse auf unzureichend geschützten Alpen staatgefunden hätten und deshalb die Voraussetzungen für den Abschuss gemäss Art. 12 Abs. 2 des Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) i.V.m. Art. 9bis JSV nicht erfüllt gewesen seien. Die Fragen, welche Massnahmen erstens als wirksame Herdenschutzmassnahmen zu qualifizierten seien und zweitens i.S.v. Art. 9bis Abs. 3 JSV als zumutbar gelten, seien von grundsätzlicher Bedeutung. Diese grundsätzlichen Fragen könnten sich angesichts der Diskrepanz zwischen Kanton und Bund bei der Beurteilung von Herdenschutz-

massnahmen und der zu beobachtenden zunehmenden Präsenz von Wölfen in Zukunft jederzeit wieder stellen. Eine rechtzeitige Überprüfung dieser Fragen im Einzelfall sei kaum je möglich; Abschussbewilligungen seien auf höchstens 60 Tage zu befristen (Art. 9^{bis} Abs. 6 JSV), diese Frist werde im Zeitpunkt der Beurteilung durch eine Beschwerdeinstanz immer bereits abgelaufen sein. Folglich bestehe vorliegend entgegen der Ansicht des Staatsrats trotz des zeitlichen Ablaufs der Abschussbewilligung ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung der Bundesrechtswidrigkeit dieser Verfügung; es seien Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufgeworfen worden, die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten und kaum je rechtzeitig materiell-rechtlich überprüft werden könnten.

G. Der Staatsrat beantragte am 4. Juli 2016 die Abweisung der beiden Beschwerden, eventualiter seien die Beschwerden als „Sprungrekurs“ i.S.v. Art. 73a Abs. 2 lit. a VVRG durch das Kantonsgericht zu behandeln. Der Staatsrat habe seinen Entscheid begründet und keine Verfahrensrechte verletzt: Im angefochtenen Entscheid habe er dargelegt, dass kein aktuelles praktisches Interesse mehr an der materiellen Beschwerde mehr bestanden habe, nachdem innerhalb der 60-tägigen Frist kein Wolf geschossen worden sei. Der Staatsrat sei der Ansicht gewesen, dass nicht von Grundsatzfragen gesprochen werden könne, da die Frage des Herdenschutzes auf den Alpen jeweils einzeln beurteilt werden müsse, sich die Situation was die Anzahl der Tiere bzw. Herden angehe jedes Jahr anders darstelle und auch nicht absehbar sei, wie viele Wölfe sich wo im Kantonsgebiet aufhalten würden. Was die Rüge der Rechtsverzögerung bzw. Rechtsverweigerung angehe, so seien die Beschwerdeführer 1 am 2. September 2015 auf Art. 51. Abs. 4 VVRG hingewiesen worden; ergebe sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung aus dem Sachentscheid, könne das Begehren um Wiederherstellung gemäss dieser Bestimmung nur zusammen mit der Beschwerde gegen den Sachentscheid oder später gestellt werden. Der Staatsrat habe die aufschiebende Wirkung in der angefochtenen Abschussverfügung entzogen und der Antrag um Wiederherstellung der Beschwerdeführer 1 vom 1. September 2015 habe keine materielle Beschwerdebegründung enthalten. Die Eingabe der Beschwerdeführer 1 vom 8. September 2015 habe den formellen Anforderungen einer Beschwerde ebenfalls nicht genügt, der Staatsrat sei deshalb mit Zwischenentscheid vom 16. September 2015 nicht darauf eingetreten. Am 15. September 2015 reichten die Beschwerdeführer 1 eine begründete Beschwerde ein, worauf der Staatsrat der Vorinstanz mit Schreiben vom 23. September 2015 eine Frist von 5 Tagen eingeräumt habe, um zum Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme der DVBU sei am 29. September 2015 erfolgt und den Beschwerdeführern 1

am 1. Oktober 2015 zur Kenntnis gebracht worden. Am 6. Oktober 2015 erklärte der Kanton Wallis, infolge des Alpabzugs der Schafe sei die Abschussbewilligung hinfällig geworden. Der Staatsrat habe sich infolge dessen nicht mehr dazu veranlasst gesehen, einen erneuten Zwischenentscheid über den Antrag um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu fällen. Der Staatsrat erklärte schliesslich, falls die Beschwerde nicht abgewiesen werde und soweit die gesetzlichen Bedingungen dazu gegeben sein sollten, erkläre er sich einverstanden mit der Behandlung der Beschwerde durch das Kantonsgericht. i.S.v. Art. 73a Abs. 2 lit. a VVRG.

H. Das DVBU reichte am 4. Juli 2016 eine Stellungnahme im Verfahren A1 16 136 ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Es verwies zudem betreffend Herdenschutz auf die beigelegte Stellungnahme der Dienststelle für Landwirtschaft vom 1. Juli 2016: In der Region sei bisher keine Präsenz von Jungwölfen beobachtet worden, es handle sich folglich nicht um eine Rudel. Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden würden gemäss Art. 12 JSG in der Kompetenz der Kantone liegen und gemäss Art. 9bis JSV erteile der Kanton die Abschussbewilligung für einen einzelnen schadenstiftenden Wolf. Der Kanton habe gemäss seiner Kompetenz festgelegt, welche Schutzmassnahmen technisch und ökonomisch zumutbar seien und dementsprechend korrekt die gerissenen Tiere, welche durch zumutbare Massnahmen geschützt waren, erfasst. Das Wolfs Konzept, welches das BAFU gemäss Art. 10bis JSV erstelle, dürfe gemäss der genannten Kompetenzverteilung die Schutzmassnahmen nicht erschöpfend und restriktiv definieren. Art. 10ter Abs. 1 JSV gebe an, dass das BAFU zur Verhütung von Schäden an Nutztieren u.a. die Haltung und den Einsatz von Herdenschutzhunden fördere, Abs. 2 präzisiere, falls die in Abs. 1 genannten Massnahmen nicht ausreichend oder nicht zweckmässig seien, könne das BAFU weitere von den Kantonen definierte Massnahmen fördern; diese Norm bestätige erneut die Kompetenz der Kantone, Schutzmassnahmen gegen Grossraubtiere zu bestimmen. Die Richtlinie des BAFU zum Herdenschutz sei probeweise für ein Jahr (1. September 2014 bis 31. August 2015) in Kraft Gesetz worden und es handle sich dabei nicht um eine zwingende und vollständige rechtliche Basis. Das BAFU präzisiere in der Richtlinie selbst, diese enthalte keine Vorschriften zur Organisation, Planung und Umsetzung des Herdenschutzes, sondern fasse nur die bislang bewährten Vorgehensweisen zusammen. In der Richtlinie werde zudem präzisiert, dass die Kantone die notwendigen, sinnvollen und als zumutbar erachteten Massnahmen bezeichnen würden. Auch betriebliche Massnahmen seien wirkungsvoll gegen Grossraubtiere und der mobile Herdenschutz von Agridea stelle auch Hirten ohne Herdenschutzhunde zur Verfügung, womit auch dies eine Herdenschutzmassnahme darstelle. Das durch das

BAFU und den Kanton Wallis gemeinsam finanzierte und validierte Projekt „Planung Schafalpen Wallis, Abschlussbericht 2014“ zeige, dass auf dem grössten Teil der Alpen im Wallis die Voraussetzungen zum Einsatz von Herdenschutzhunden nicht erfüllt seien und alternative Schutzmassnahmen vorzuziehen seien, namentlich die Anwesenheit eines Hirten, Nachtpferche, Elektrozäune und eventuell strukturelle Anpassungen. Die vom Beschwerdeführer 2 vertretene Interpretation der Zumutbarkeit von Schutzmassnahmen widerspreche der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13), welche zwischen verschiedenen Weidesystemen für Schafe unterscheide, da offensichtlich sei, dass auf zahlreichen Alpen die Behirtung oder die Umtriebsweiden ökonomisch oder technisch nicht vertretbar seien. Vertreter des BAFU und des Kantons hätten am 19. Mai 2014 eine Vereinbarung getroffen, wonach auf einer nicht schützbaren Alp (wo gemäss „Schafalpplanung“ Massnahmen finanziell und technisch nicht vertretbar sind) gerissene Tiere für eine Abschussbewilligung berücksichtigt werden könnten, das BAFU habe diesen Standpunkt am 10. Juni 2016 bestätigt. Die vom Beschwerdeführer 2 dargelegte Anwendung von JSG und JSV widerspreche Art. 104 BV; falls die vom Kanton festgelegten Massnahmen nicht hinreichen würden, müssten zahlreiche Walliser Sömmerungen aufgegeben werden und die Landwirtschaft würde nicht mehr zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft beitragen, einheimische Rassen wie Schwarznasenschaf und Schwarzhalsziege könnten verschwinden.

I. Die Beschwerdeführer 1 verzichteten am 15. Juli 2016 auf die Einreichung einer Replik im Verfahren A1 16 133 und verwiesen auf die in der Beschwerde vorgetragene Begründung sowie das Urteil U 16 2 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 6. Juni 2016 betreffend Abschussbewilligung Wölfe.

J. Der Beschwerdeführer 2 replizierte am 8. September 2016. Die seiner Ansicht nach verletzte Bestimmung Art. 9^{bis} Abs. 3 JSV finde sowohl bei einem Einzelabschuss als auch bei der Bestandsregulierung eines Rudels Anwendung, es sei vor diesem Hintergrund nicht entscheidend, ob in der Augstbordregion ein Rudel bestehe. Der Begriff „zumutbare Schutzmassnahmen“ sei ein unbestimmter Rechtsbegriff auf Tatbestandsebene, welcher auslegungsbedürftig sei. Ob die Auslegung des Kantons richtig gewesen sei, könne uneingeschränkt gerichtlich überprüft werden, eine solche Überprüfung obliege auch dem Beschwerdeführer 2 als Aufsichtsbehörde gemäss Art. 25. Abs. 1 JSG. Bei der Richtlinie des BAFU zum Herdenschutz handle es sich um eine Vollzugshilfe. Die darin genannten, vom Bund geförderten Herdenschutzmassnahmen seien

nicht abschliessend. Der Beschwerdeführer 2 vertrete, wie bereits vorgebracht, die Ansicht, dass es sich bei den vom Kanton getroffenen Massnahmen lediglich um betriebliche Massnahmen und nicht um wirksame Herdenschutzmassnahmen i.S.v. Art. 9bis Abs. 3 JSV handle. Aus der Direktzahlungsverordnung könne noch nichts im Hinblick auf die Zumutbarkeit von Herdenschutzmassnahmen abgeleitet werden, die kantonale Dienststelle verkenne, dass die Direktzahlungsverordnung alleine auf betriebliche Massnahmen Bezug nehme. Allerdings erfordere ein Grossteil der Herdenschutzmassnahmen im Vorfeld eine betriebliche Anpassung (insbes. Umstellung auf Umtriebsweiden). Für die vom Bund empfohlenen Herdenschutzmassnahmen werde finanzielle Unterstützung gewährt, die Massnahmen würden sich als finanziell zumutbar erweisen. Als nicht schützbar gälten Alpen nur, wenn Herdenschutzmassnahmen nur mit betrieblichen Umstellungen möglich wären und sich diese als schwierig erwiesen und deshalb nicht empfohlen würden. Die Alp „Ginals“ sei im Schlussbericht der kantonalen Schafalpplanung 2014 als schützbar qualifiziert worden. Für diese Alp habe lediglich eine Absichtserklärung für die zukünftige Bewirtschaftung vorgelegen, ohne Aufführung von Schutzmassnahmen oder Zeitplan für deren Umsetzung. Es wäre aus Sicht des Beschwerdeführers 2 bereits für die Sömmerungsperiode 2015 möglich gewesen, Schutzmassnahmen umzusetzen. Die Nutztierrisse auf der Alpe „Ginals“ könnten aus diesen Gründen gemäss Art. 9bis Abs. 3 JSV nicht für den Abschuss des Wolfes angerechnet werden. Alle anderen betroffenen Alpen seien bereits in der Abschussverfügung vom 31. August 2015 als schützbar bezeichnet worden, mit betrieblichen Anpassungen seien Schutzmassnahmen möglich. Die Anliegen der Landwirtschaft (Art. 104 BV) und des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 BV) stünden gleichberechtigt nebeneinander. In Art. 78 Abs. 4 BV sei explizit der Auftrag an den Bund enthalten, bedrohte Arten vor der Ausrottung zu schützen, der Abschuss eines Wolfes sei aus diesem Grund als ultima ratio anzusehen. Den Anliegen der Landwirtschaft werde Rechnung getragen, indem neben den Sömmerungsbeiträgen nach DZV der Einsatz von Herdenschutzmassnahmen durch den Bund zusätzlich subventioniert werde (Art. 10ter JSV).

K. Das DVBU verzichtete mit Scheiben vom 26. September 2016 auf die Einreichung einer Duplik im Verfahren A1 16 136 und verwies auf die getroffenen Entscheide bzw. die eingereichten Stellungnahmen. Der Staatsrat beantragte am 28. September 2016 die Abweisung der Beschwerde im Verfahren A1 16 136 und verwies auf den angefochtenen Entscheid.

Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

Erwägungen

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 VVRG dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt.

1.1 Tritt eine Behörde nicht auf eine Beschwerde ein, so hat der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse daran, dass die übergeordnete Instanz den angefochtenen Nichteintretensentscheid auf seine Rechtmässigkeit hin überprüft (vgl. BGE 132 II 250 E. 4; 127 II 264 E. 1a; 123 I 275 E. 2c). Sowohl die Beschwerdeführer 1 als auch der Beschwerdeführer 2 sind als Adressaten des angefochtenen Staatsratsentscheids, welcher ihnen die Beschwerdeberechtigung betreffend die Anfechtung der Abschussbewilligung vom 31. August 2015 abspricht, berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass sie gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG zu den vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerden legitimiert sind. 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).

1.2 Hat die Vorinstanz einen Nichteintretensentscheid gefällt, kann mit der dagegen gerichteten Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur dessen Unrechtmässigkeit geltend gemacht und die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur materiellen Beurteilung beantragt werden (Art. 80 Abs. 1 lit. e und 60 VVRG; Urteile des Kantonsgerichts A1 2008 51 vom 26. Juni 2008 E. 2.1; A1 01 74 vom 31. Mai 2001; A1 00 69 vom 25. August 2000; ZWR 2005 S. 90 ; 1989 S. 56; André Grisel, Traité de droit administratif, Bd. II, 1984, S. 915). Anfechtungsobjekt ist vorliegend ein Abschreibungsentscheid des Staatsrats aufgrund des während des Verfahrens weggefallenen aktuellen Rechtsschutzinteresses: Das Kantonsgericht hat folglich einzig zu beurteilen, ob die Vorinstanz die Legitimation zur Beschwerdeführung zu Recht verneint hat (vgl. auch BGE 139 II 233 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 1A.266/2006 vom 25. April 2007 E. 1.3). Soweit sich die Beschwerden nicht mit der Beschwerdelegitimation auseinandersetzen, gehen sie am Anfechtungsgegenstand vorbei und es kann darauf nicht eingetreten werden.

1.3 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 betreffen denselben Staatsratsentscheid und werfen die Frage der Beschwerdelegitimation auf, weshalb die Verfahren A1 16 133 und A1 16 136 vereinigt werden (Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 lit. d VVRG).

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.

3. Die Beschwerdeführer 1 rügen, der angefochtene Abschreibungsentscheid des Staatsrats verletze durch die Bundesverfassung geschützte Verfahrensgrundrechte (Art. 29a und Art. 29 BV) und verstosse gegen Art. 89 i.V.m. Art. 111 BGG. Der Beschwerdeführer 2 macht ebenfalls geltend, der Staatsrat hätte über seine Beschwerde in der Sache entscheiden müssen.

3.1 Gemäss Art. 44 Abs. 1 VVRG ist zur Beschwerde 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 untern Instanz zu handeln, keinen Gebrauch gemacht hat, ist nicht zur Beschwerde berechtigt (Art. 44 Abs. 2 VVRG). 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 Beschwerdeführern 1 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. Die Legitimation zur ideellen Verbandsbeschwerde setzt jedoch im Einzelfall kumulativ voraus, dass die angefochtene Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG erlassen wurde (BGE 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 Verbandsbe-

schwerde 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 vom 23. August 2016). Das Bundesgericht hat sich diesbezüglich bislang noch nicht geäussert, ist jedoch kürzlich in einem ähnlich gelagerten Fall (Bewilligung zum Abschuss von Graureihern) auf eine Beschwerde von Y_____ 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.). Nach dem Gesagten ist der in Art. 7 Abs. 1 JSG 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 eine vom Bund den Kantonen übertragene Bundesaufgabe und die Beschwerdeführer 1 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 2 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.

Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Ferner sind gemäss Art. 89 Abs. 2 lit d BGG Personen, Organisationen und Behörden zur Beschwerde berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 BGG).

3.2 Art. 29 Abs. 1 BV räumt den Anspruch auf Behandlung formgerecht eingereichter Eingaben ein und verbietet formelle Rechtsverweigerung (Gerold Steinmann, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A. 2014, Art. 29 N. 18). Eine formelle Rechtsverweigerung liegt nach der Praxis des Bundesgerichts vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt, obschon sie darüber befinden müsste (BGE 142 II 154 E. 4.2; 135 I 6 E. 2.1, je mit Hinweisen).

3.3 Das Kantonsgericht setzt auch bei Beschwerden von durch das Gesetz hierzu ermächtigten Organisation oder Behörden (vgl. Art. 44 Abs. 1 lit. b VVRG) ein schutzwürdiges bzw. aktuelles und praktisches Interesse voraus (vgl. Urteile des Kantonsgerichts A1 10 84/85 vom 1. Oktober 2010 E. 1.3; A1 159/182 vom 23. August 2016 S.5). Das Interesse eines Beschwerdeführers gilt als schutzwürdig, wenn seine tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens unmittelbar beeinflusst werden kann, d.h. wenn er durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden oder aus diesem einen praktischen Nutzen ziehen kann (vgl. zum Ganzen BGE 142 II 80 E. 1.4.1; 125 I 7 E. 3c; 123 II 376 E. 2; 121 II 176 E. 2a, je mit Hinweisen). Das schutzwürdige Interesse muss nicht nur bei der Beschwerdeeinreichung, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung aktuell und praktisch sein (BGE 139 I 206 E. 1.1; 137 I 23 E.1.3.1; 123 II 285 E. 4; Urteil des Bundesgerichts 2C_166/2009 vom 30. November 2009 E. 1.2.1). Fällt das schutzwürdige Interesse im Laufe des Verfahrens dahin, wird die Sache als erledigt erklärt; fehlte es schon bei der Beschwerdeeinreichung, ist auf die Eingabe nicht einzutreten (BGE 142 I 135 E. 1.3.1; 137 I 23 E. 1.3.1, je mit Hinweisen). Das Bundesgericht verzichtet in ständiger Rechtsprechung auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses und tritt auf eine Beschwerde ein, 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 (statt vieler BGE 142 I 135 E. 1.3.1 mit Hinweisen). Das Kantonsgericht verzichtet unter den genannten Voraussetzungen ebenfalls auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses (vgl. Urteile des Kantonsgerichts A1 16 159/182 vom 23. August 2016 S. 5 und A1 10 84/85 vom 1. Oktober 2010 E. 1.3., je mit Hinweis).

3.4 Die bereits jahrelange Präsenz des Wolfes in der Augstbordregion und im Turtmanntal wird von keiner Seite bestritten und ist in den Akten der Vorinstanz dokumentiert (vgl. etwa act. 372, 377 des Staatsrats im Verfahren CHE 281/15). Es kann in der Region jederzeit zu Nutztierrissen durch den Wolf kommen, dass dabei nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden kann, auf welcher Alp oder Weide der Region welcher Wolf Nutztiere reissen wird, liegt in der Natur dieser wildlebenden Grossraubtiere. Im betroffenen Gebiet ist auch nach dem Erlass der dem vorliegenden Verfahren zugrunde liegenden Abschussbewilligung vom 31. August 2015 eine grosse Anzahl von Nutztieren vom Wolf gerissen worden: Die Dienststelle für Jagd, Fischerei und Wildtiere (DJFW) hat in ihrer Medienmitteilung „Schadensbilanz Wolf“ vom 9. November 2016 bekannt gegeben, dass zwischen dem 1. Januar und dem 31. Oktober 2016 in der

Augstbordregion 138 Nutztiere (hauptsächlich Schafe) Wölfen zum Opfer gefallen sind. Die Wolfspräsenz hat seit August 2015 noch zugenommen: Bereits am 25. Oktober 2016 hat die DJFW in einer Medienmitteilung darüber informiert, dass im August 2016 in der Augstbordregion erstmals ein Jungwolf fotografiert worden ist und in der Jagdsaison mehrere Jungtiere beobachtet wurden. Die Analyse weiterer Wolfsspuren seit dem August 2016 habe ausserdem die Präsenz von mindestens zwei erwachsenen Wölfen bestätigt. Die DJWF gehe von einer Rudelbildung in der Augstbordregion aus und ermittle zurzeit die genaue Anzahl der Jungtiere, um das weitere Vorgehen festzulegen. In der Medienmitteilung vom 9. November 2016 bestätigt die DJFW, in der Augstbordregion habe sich ein Rudel mit mindestens drei Jungtieren gebildet: Da zwischen dem 1. Juli und dem 31. Oktober 2016 in der Augstbordregion 17 Nutztiere in geschützten Situationen gerissen worden seien, erachte die DJFW die Voraussetzungen zur Wolfsregulation gemäss Art. 4 und 4bis JSV als erfüllt; der Kanton beabsichtige, beim BAFU einen Antrag zur Wolfsregulation zu stellen.

3.5 Die beschwerdeführenden Parteien haben grundsätzliche Fragen betreffend die Zulässigkeit eines Wolfsabschusses gemäss Art. 9bis JSV bzw. Art. 4bis JSV aufgeworfen, deren Beantwortung im öffentlichen Interesse liegt. Angesichts der Wolfspräsenz und unabhängig von der exakten Anzahl der Tiere bzw. Herden auf den jeweiligen Alpen oder Weiden können sich die Fragen betreffend Herdenschutzmassnahmen bzw. Schadensberechnung, Zuständigkeit und Entzug der aufschiebenden Wirkung entgegen der Auffassung des Staatsrats jederzeit wieder stellen - und haben sich seit dem Erlass der Abschussbewilligung vom 31. August 2015 bereits wieder gestellt (vgl. dazu Urteil des Kantonsgerichts A1 16 159/182 vom 23. August 2016; Medienmitteilung der DJFW vom 9. November 2016): Das DVBU erliess am 14. Juni 2016 erneut eine Abschussbewilligung gemäss Art. 9bis JSV für einen Wolf in der Augstbordregion, die Beschwerdeführerinnen 1 reichten dagegen am 17. Juni 2016 beim Staatsrat Beschwerde ein und beantragten die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Der Staatsrat wies das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung mit Entscheid vom 4. Juli 2016 ab, welchen die Beschwerdeführer 1 am 18. Juli 2016 mit Beschwerde beim Kantonsgericht anfochten. Das Kantonsgericht wies die Beschwerde ab. Die Beschwerdeführer thematisieren vor dem Staatsrat erneut die Voraussetzungen zum Abschuss eines schadensstiftenden Wolfes (Anzahl gerissene Tiere und Herdenschutz) und haben wiederum Zuständigkeitsfragen aufgeworfen (vgl. Urteil des Kantonsgerichts A1 16 159/182 vom 23. August 2016 S. 9, 11). Die DJFW hat schliesslich am 9. November 2016 die Absicht geäussert, einen möglichen Abschuss

von Wölfen aus einem Wolfsrudel zu prüfen, welches sich inzwischen in der Augstbordregion gebildet habe.

3.6 Die beschwerdeführenden Partien haben dargelegt, Abschussbewilligungen für einzelne Wölfe seien gemäss Art. 9bis Abs. 6 JSV auf längstens 60 Tage zu befristen und innerhalb dieser Frist könne keine rechtliche Überprüfung durch die Beschwerdeinstanz erreicht werden. Dem ist zuzustimmen: Das Kantonsgericht hat bereits im Urteil A1 10 84/85 betreffend zwei jeweils auf 60 Tage befristete Abschussbewilligungen gemäss Wolfskonzept 2008 festgehalten, innerhalb der lediglich 60-tägigen Gültigkeitsdauer könne der Abschuss eines Wolfes kaum je rechtzeitig durch eine richterliche Instanz überprüft werden (Urteil des Kantonsgerichts A1 10 84/85 vom 1. Oktober 2010 E. 1.4). Im Entscheid A1 16 159/182 hat das Kantonsgericht diese Rechtsprechung bestätigt (Urteil des Kantonsgerichts A1 16 159/182 vom 23. August 2016 S. 6). Schliesslich hatte das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden vor einigen Monaten eine Beschwerde des WWF gegen eine Abschussbewilligung für zwei Wölfe aus dem Calanda-Rudel zu beurteilen: Es ist auch im Hinblick auf die in Art. 4bis Abs. 4 JSV geregelte Frist für den Abschuss von Wölfen aus einem Wolfsrudel zum Schluss gekommen, eine rechtzeitige gerichtliche Klärung durch das Verwaltungsgericht sei fraglich und durch das Bundesgericht kaum möglich und trat auf die Beschwerde trotz des fehlenden aktuellen Interesses ein (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 16 2 vom 6. Juni 2016 E. 1. a).

3.7 Der Staatsrat hat richtigerweise ausgeführt, die Beschwerdeführer 1 seien nach Art. 12 NHG beschwerdeberechtigt - das Kantonsgericht habe bereits im Jahr 2004 entschieden, dass die Bewilligung zum Abschuss eines Wolfes der ideellen Verbandsbeschwerde unterliege - es bestehe jedoch kein aktuelles praktisches Interesse mehr an der Beurteilung der Beschwerden, welches gemäss Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG verlangt werde. Hingegen kann der Einschätzung der Vorinstanz, die Voraussetzungen zum Verzicht auf das aktuelle praktische Interesse seien nicht gegeben, aus den oben genannten Gründen nicht zugestimmt werden; der Staatsrat hätte die Verwaltungsbeschwerden trotz des weggefallenen aktuellen praktischen Interesses materiell beurteilen müssen. Der Staatsrat hat den beschwerdeführenden Parteien zu Unrecht die Beschwerdeberechtigung gemäss Art. 44 VVRG abgesprochen und verletzt damit auch Art. 29 BV. Der angefochtene Entscheid ist bereits aus diesem Grund aufzuheben, eine allfällige Verletzung von Art. 29a BV muss nicht näher geprüft werden und es kann offen bleiben, ob zudem ein Verstoss gegen Art. 111 BGG vorliegt.

4. Die Beschwerdeführer 1 und auch der Staatsrat in seinem Eventualbegehren haben beantragt, die Beschwerde(n) sei(en) als Sprungbeschwerde im Sinne von Art. 73a Abs. 2 lit. a VVRG durch das Kantonsgericht materiell zu behandeln. Auf diese Anträge kann aus nachfolgenden Gründen nicht eingetreten werden, da sie offensichtlich unzulässig sind:

4.1 Steht gegen den Beschwerdeentscheid des Staatsrates der Rechtsmittelweg an das Kantonsgericht offen, kann der Staatsrat gemäss Art. 73a Abs. 2 lit. a VVRG mit Zustimmung des Beschwerdeführers und ohne einen Entscheid zu fällen, die Streitsache zur direkten Behandlung dem Kantonsgericht überweisen, wenn lediglich Rechtsfragen gemäss Art. 78. lit. a VVRG streitig sind. Der Wortlaut der Bestimmung ist klar: Einzig der Staatsrat kann eine Beschwerde zur direkten Behandlung dem Kantonsgericht überweisen, die beschwerdeführende Partei selbst hingegen wird durch die Bestimmung nicht berechtigt, beim Kantonsgericht einen Antrag auf direkte Behandlung ihrer Verwaltungsbeschwerde zu stellen. Zudem darf der Staatsrat im Falle einer Überweisung nicht selbst entscheiden. Nachdem der Staatsrat vorliegend bereits über die Beschwerden entschieden hat und die beschwerdeführenden Parteien diesen Entscheid wiederum beim Kantonsgericht angefochten haben, kann das nur die Verwaltungsgerichtsbeschwerden beurteilen; eine direkte Beschwerde ist in diesem Fall per Definition nicht mehr möglich.

4.2 Die Beschwerdeführer 1 hätten allenfalls bei der Einreichung der Verwaltungsbeschwerde beim Staatsrat die direkte Überweisung ihrer Beschwerde ans Kantonsgericht gemäss Art. 73a Abs. 2 VVRG beantragen können. Allerdings handelt es sich bei der direkten Beschwerde gemäss Art. 73a Abs. 2 VVRG - im Gegensatz zu Art. 73a Abs. 1 VVRG - um eine Kann-Vorschrift: Gemäss Abs. 2 von Art. 73a VVRG ist weder der Staatsrat verpflichtet, eine Beschwerde auf Antrag einer beschwerdeführenden Partei ans Kantonsgericht zu überweisen, noch ist das Kantonsgericht verpflichtet, auf eine überwiesene Beschwerde einzutreten. So hat das Kantonsgericht im Verfahren A1 03 92 mit Verfügung vom 12. Juni 2003 eine durch den Staatsrat gemäss Art. 73a Abs. 2 VVRG überwiesene Beschwerde wieder an den Staatsrat zur Instruktion und Entscheidung zurückgewiesen und führte dazu Folgendes aus: Es habe die Bestimmung immer sehr restriktiv angewandt und seit der Straffung des Beschwerdeverfahrens durch das Gesetz zur Aufhebung einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz vom 13. November 1995 (SGS/VS 172.61) dränge sich diese Praxis noch mehr auf; dieser Erlass habe die Funktion des Staatsrates als Beschwerdeinstanz zusätzlich unterstrichen, das Überspringen des Staatsrates als Beschwerdeinstanz müsse seither

umso mehr die Ausnahme sein. Das Kantonsgericht kam in teleologischer Anwendung von Art. 73a Abs. 2 VVRG und des genannten Gesetzes zum Schluss, der Staatsrat habe vorderhand anzugeben, wie ihm untergeordnete Verwaltungsinstanzen die einschlägigen Gesetzesbestimmungen anzuwenden hätten und am Kantonsgericht sei es anschliessen, den Entscheid auf seine Rechtmässigkeit zu überprüfen. Diese Ausführungen treffen auch im vorliegenden Fall zu, so dass das Kantonsgericht, selbst bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäss Wortlaut von Art. 73a Abs. 2 VVRG, die Beschwerde wieder an den Staatsrat hätte zurückweisen müssen: Es sind keine Gründe ersichtlich und es werden von den Beschwerdeführern 1 auch keine solchen geltend gemacht, welche das Überspringen des Staatsrats als gesetzlich vorgesehene erste Beschwerdeinstanz rechtfertigen würden.

5. Aufgrund des Gesagten sind die Verwaltungsgerichtsbeschwerden gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit ist an den Staatsrat zurückzuweisen, welcher die Verwaltungsbeschwerden in der Sache zu beurteilen hat. Bei diesem Verfahrensausgang gelten die beiden beschwerdeführenden Partien als obsiegend, mit den entsprechenden Folgen für die Tragung der Kosten und für die Zusprechung einer Parteientschädigung.

5.1 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.

5.2 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 den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) die Entschädigung an die berechtigte 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 Beschwerdeführern 1 ist für das Verfahren vor dem Kantonsgericht zu Lasten des Kantons eine Parteientschädigung von Fr. 1 500.-- 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 2 wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

Demnach erkennt das Kantonsgericht:

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats vom 13. April 2016 wird aufgehoben und die Angelegenheit wird an den Staatsrat zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

2. Den Beschwerdeführern 1 wird eine Parteientschädigung von Fr. 1 500.-- zu Lasten des Kantons zugesprochen.

3. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4. Das Urteil wird den Beschwerdeführern 1, dem Beschwerdeführer 2 und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 18. November 2016